



# 贵州省人口理论论文选

● 贵州省计生委 编

贵州人民出版社



ISBN 7-221-06163-7



9 787221 061638

ISBN 7-221-06163-7/C·101

定价：12元

# 贵州省人口理论论文选

贵州省计生委 编

贵州人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

贵州省人口理论论文选 / 贵州省计生委编. — 贵阳:  
贵州人民出版社, 2003.2

ISBN 7-221-06163-7

I. 贵... II. 贵... III. 人口-理论研究-贵州省  
-文集 IV. C924.24-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 010833 号

责任编辑: 杨建国 戴俊

封面设计: 万千设计

版式设计: 杨建国

**贵州省人口理论论文选**

贵州省计生委 编

贵州人民出版社出版发行

(贵阳市中华北路 289 号 邮政编码 550001)

贵州省侗学会印刷厂印刷

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 1/32 印张: 7

字数: 170 千字 印数: 1—1000 册

ISBN 7-221-06163-7/C·101 定价: 12.00 元

## 编委会

### 主任委员：

贵州省计生委主任 王培安

### 副主任委员：

中共贵州省委组织部副部长 刘一民

中共贵州省委宣传部副部长 李建国

中共贵州省委党校副校长 陈 扬

贵州省计生委副主任 廖昌晖

### 编辑人员：

周承洲 徐开勋 黄成华

李梦蓉 王晓丽

# 序

王培安

1975年,贵州省正式拉开了人口与计划生育攻坚战的序幕。经过27个春秋的辛勤耕耘,我省取得了少生1000多万人口的辉煌业绩,有力地促进了人口、社会、经济的健康、协调发展。尤其是近几年来,我省抓住实施西部大开发战略的机遇,以“三个代表”重要思想总揽计生工作大局,坚持改革创新,确立了追赶型和跨越式发展思路;紧紧围绕解决人口过快增长这一主要矛盾,着力推动计划生育“村为主”,全面加强基层基础工作;全面部署开展优质服务,抓好综合改革试点,促进“两个转变”,实现了“一年理顺思路、两年初见成效、三年上一台阶”的目标,2002年人口出生率和自然增长率分别为18.47‰和11.64‰,分别比上年下降1.37和1.30个百分点,计划生育率为83.49%,比上年提高7.18个百分点,人口与计划生育各项事业全面进步。

贵州人口与计划生育工作成绩是显著的。但是,由于省情和现实的特殊性,人口基数太大,贵州人口每年还在以45万左右的绝对数增长,特别是全省人口出生率和自然增长率仍然高于全国水平,在未来几十年里,贵州面临着严峻的人口挑战,诸如人口规模还将继续增大,人口对就业、粮食、耕地、淡水、资源和环境等各方面的压力仍将增大;劳动年龄人

口仍将增加;农村剩余劳动力的数量仍将增加,非农化与城市化的任务艰巨;流动人口的数量仍将增大,民工潮仍将冲击城镇;人口老龄化过程在 21 世纪将加速进行;人口性别比偏高问题将更为突出;人口的文化科技水平在相当长的时期里仍将偏低,不能适应现代化经济建设的需要等,这些紧迫而艰难的问题,十分需要人口理论来加以回答。

党的十六大报告指出:“世界在变化,我国改革开放和现代化建设在前进,人民群众的伟大实践在发展,迫切要求我们党以马克思主义的理论勇气总结新经验,借鉴当代人类文明的有益成果,在理论上不断扩展新视野,做出新概括”。我省人口与计划生育工作已经走过 27 年的光辉历程,27 年曲折、悲壮、辉煌的历史需要我们去总结、去概括,并从中提炼出成功的经验加以推广,从中发现失败的教训加以吸取。更重要的是需要我们在实践的基础上进行理论探索和创新,用以指导我省人口与计划生育事业的进一步发展。

贵州省计生委编辑的《贵州人口理论论文选》就是在这样的背景下出版发行的。《贵州人口理论论文选》收集了北京大学教授张纯元、国家计生委科技研究所副所长、博士马旭在我省县级党政领导干部人口理论培训班上的专题报告,收集了我和曾祥权、廖昌晖同志的理论文章,收集了全省部分县级党政分管人口与计划生育工作领导的理论文章。这些专题报告、理论文章从贵州人口与计划生育的实际出发,结合西部大开发、贵州社会经济文化发展和可持续发展战略,对贵州的人口理论和贵州的计划生育工作实践进行了深刻的理性思考,具有独到的见解和理性的升华。该书的出版发行,必将对我省人口理论研究工作产生巨大的推动作用,

对贵州的人口与计划生育工作具有十分重要的指导作用。希望关心贵州人口与计划生育事业的有识之士能看一看这本书,希望全省计划生育工作者能好好地读一读这本书,为实现贵州人口与计划生育工作的跨越式发展共同努力,为贵州全面建设小康社会做出应有的贡献。

2002年12月20日



# 目 录

序 .....	王培安	(1)
贵州人口与计划生育工作面临的形势		
及今后的任务 .....	王培安	(1)
我省目前计生工作态势与新一轮		
发展的思考 .....	曾祥权	(14)
建设山区新型生育文化的思考 .....	廖昌晖	(37)
西部大开发与贵州人口问题 .....	张纯元	(46)
改善生殖健康服务质量 提高西部		
出生人口素质 .....	马 旭	(75)
金沙县人口与计划生育工作态势		
与新一轮发展战略思考 .....	任荣虎	(92)
深化计划生育基本国策意识 .....	陆昌友	(100)
人口问题就是经济问题 .....	刘兆林	(106)
仁怀市“十五”期间人口与计划生育		
工作面临的问题及对策 .....	龙庆松	(111)
大力发展社会经济建设,进一步		
促进计划生育工作 .....	杨 峰	(121)
抓住西部大开发历史机遇		
努力降低全市生育水平 .....	田应翠	(128)

## 浅谈控制人口增长与经济

的可持续发展 ..... 程安榕 (136)

## 计生部门当好参谋, 发挥职能作用, 共同努力,

搞好人口与计生工作 ..... 毛萍英 (142)

## 探索人口与计划生育

工作的新路子 ..... 杨永植 (149)

## 黔东南州人口与计划生育

工作的现状及对策 ..... 郭正萍 (155)

## 新形势下抓好我县计划生育

工作的思考 ..... 吴玉生 (160)

## 关于荔波县计生工作跨越式

发展的几点思考 ..... 华廷龙 (166)

## 搞好计划生育 促进县域经济

持续健康发展 ..... 李孝荣 (172)

## 审时度势 求真务实

实现人口与计生工作跨越式发展 ..... 杨安萍 (178)

## 与时俱进 更新观念 努力开创

新时期计划生育工作新局面 ..... 谷 华 (185)

抓好“两种生产” 建设经济强区 ..... 陆继斌 (193)

## 推行计划生育“村为主”工作

应把握的几个关键环节 ..... 马世权 (200)

## 求真功 务实效 狠抓人口

与计划生育工作 ..... 曾昭群 (206)

# 贵州人口与计划生育工作 面临的形势及今后的任务

贵州省计生委主任 王培安

本文全面分析我省人口与计划生育工作面临的形势和今后的任务,并对如何进一步搞好我省人口与计划生育工作谈几点意见。

## 一、正确认识我省人口与计划生育工作形势,夯实基础,促进“两个转变”

——进入新的世纪,全国人口与计划生育工作的环境正在发生着重大变化。

进入新世纪,人口再生产类型实现了历史性的转变,我国人口与计划生育的任务将从降低生育水平转到稳定低生育水平、提高出生人口素质上来。这一重大转变,要求我们在工作思路和工作方法上进行一系列改革。

这一时期,即使是在严格执行现行计划生育政策、稳定目前较低生育率的情况下,我国人口还将持续增长。未来十几年,预计我国人口总量仍以年均净增 1000 万人以上的速度持续增长,预计当人口数量达到 16 亿的时候,才可能实现零增长。到 2020 年左右,我国劳动年龄人口将达到最高峰,接近 9.5 亿,就业压力将进一步加大。“五普”结果表明,我国 15 岁至 64 岁的劳动

年龄人口已占总人口的 70.15%，这是迄今为止这个年龄组在世界各国达到的最高比例。目前，我国城镇有 1000 万左右适龄就业人员处于下岗、失业状态，农村也有近 2 亿的富余劳动力。我国已经进入了人口老龄化社会。“五普”结果表明，65 岁及以上人口达 8811 万人，占总人口的 6.97%。预计到本世纪中叶，我国 65 岁以上老年人将达到 3 亿以上，占我国总人口的 1/5，占世界老年人口的 1/4，老年人口的社会保障问题，代际融合问题成为必须解决的重大课题。目前，全国流动人口总数在 1.2 亿以上。随着产业结构调整、城镇建设的步伐加快以及重大建设项目的开工，未来我国流动与迁移人口的数量还会进一步增加，这既是经济社会发展的必然结果，也会带来新的社会问题。我国的低生育水平是在社会生产力不发达、社会保障体系不健全的情况下，主要依靠行政制约手段实现的。群众的生育意愿与国家政策之间还存在一定距离，而社会经济发展水平的不同、人们受教育文化程度的高低，又直接影响着低生育水平的稳定，任何政策的偏差，工作的失误和外部环境的不利影响都会导致生育率的反弹和回升。城市和经济较发达地区的生育水平已经很低，但是在农村特别是中西部地区农村生育水平仍比较高，少数贫困地区越穷越生、越生越穷的状况还未得到根本扭转。

#### ——我省的经济社会发展形势。

长期以来，贵州经济、文化不发达，贫困人口多，计划生育工作难度很大。沉重的人口负担又反过来影响和制约贵州经济社会的发展。中共中央“十五”计划明确指出，要以发展为主题，以结构调整为主线，以改革开放和科技进步为动力，以提高人民生活水平为根本出发点，全面推进经济发展和社会进步，这是在新时期做好各项工作的重要方针。“十五”初期的一个重要内容就是西部大开发，这是促进经济社会发展的重大战略决策，也给我

省的社会经济发展带来了新的机遇。省委、省政府制定了“富民兴黔”、“一上一下”奔小康的战略,取得了经济持续增长。今年,省政府第六次全体会议表明,前三季度,全省经济形势总体是好的,国内生产总值同比增长 8.7%,经济增长速度继续保持高于全国平均水平,在西部省市区中处于中上水平,呈现出持续快速健康发展的态势。但是由于我省仍处于人口高出生、低死亡、高增长的阶段,人口与经济、社会、资源、环境的矛盾十分尖锐,2000 年我省人均 GDP2644.8 元,在全国处于挂末位置,仅相当于全国平均水平的三分之一强。这一方面反映出我省经济基础薄弱,经济总量较小;另一方面也反映出,每年不断新增人口,消耗着劳动年龄人口创造的价值,高的负担系数拖累着经济发展的速度,使新创造的财富相当大的一部分用于抚养新增人口,用于扩大再生产的比例不高,从而延缓了经济建设的进程。以目前我省年出生人口 70 万,超生育政策出生 20 万左右计,50 年中将多出生 1120 万人。据专家研究结果,人口增长率下降 1 个千分点,人均 GDP 提高 0.36~0.59 个百分点,每年全省政策外出生所增加的出生率为 5 个千分点,将导致人均 GDP 增长率减少约 2 个百分点。这说明,控制人口数量,提高出生人口素质势在必行,发展经济与控制人口有着紧密的联系,只有顺应经济社会发展规律,紧跟时代发展的要求,坚持发展经济和控制人口两手抓,做到经济要上去,人口数量要降下来,人的素质提高了,我省的人口与经济、社会、资源、环境才能协调发展,西部大开发战略才能顺利实施。

——对当前我省人口形势的判断,总起来可以用三句话概括:工作态势良好、人口形势严峻、工作差距较大。

工作态势良好。省委八届五次全会后,各级党委、政府对人口与计生工作的认识进一步提高,紧迫性进一步增强,工作力度

进一步加大,全省上下,求真务实,真抓实干,新的工作格局正在形成。

**人口形势依然严峻。**首先,从人口再生产规律分析,贵州处于第三次生育高峰刚开始下降的阶段,人口增长的惯性很大(将持续增长至本世纪中叶)。这即是说,一直到本世纪 30 年代初,贵州控制人口过快增长的任务仍然十分艰巨。人口过快增长对资源环境、经济社会的协调发展继续形成巨大压力。其次,降低生育水平的任务十分艰巨。目前生育水平很不稳定,群众的生育意愿与现行生育政策之间的差距仍将长期存在。贵州是全国少数几个生育水平高于更替水平的省区之一,生育总量仍然过大,每年自然增长人口在 50 万左右。全省多孩率和计划外生育率仍然较高,每年约有近 20 万计划外多孩和二孩出生,计划外生育仍是贵州计生工作的主要矛盾。其三,部分地方党政领导对人口与计划生育工作认识不到位是影响计划生育工作水平提高的主观因素。有的地方领导由于对国情、省情、区情、县情缺乏全面把握,对可持续发展战略中人口问题是关键认识不足,对人口理论和人口再生产规律缺乏学习和研究;有的地、县计生部门领导班子的工作水平有待提高;有的基层干部认为三五年就要换届,短期行为严重;个别地方党员、干部超生问题突出,查处不力。其四,基层基础工作十分薄弱。我省计划生育“村为主”工作推进时间不长,大部分地方的计划生育工作主要任务仍由县、乡两级承担,村级人员报酬落实不好,村级管理和服务需要加强。有的地方统计数据水分过大。

**工作差距较大。**主要表现为与全国发展水平的差距及省内地区之间发展的严重不平衡。

第一,整体工作水平存在差距。全国已经实现了人口再生产类型的历史性转变,进入以稳定低生育水平、提高出生人口素

质为主要任务的新的发展阶段,而我省仍处于“三高一低”的状况,尽快降低生育水平,严格控制人口过快增长的任务仍十分迫切。

第二,管理服务水平存在差距。全国已基本实现“三为主”,依靠科技进步全面启动优质服务和知情选择。我省多数地方还主要依靠行政手段、补救措施和集中突击活动开展计生工作,完成人口计划。计划生育行政管理和技术服务队伍状况与新形势新任务不相适应,基层管理和服务队伍数量少,特别是素质偏低的问题十分突出。目前,在全省县及县以上计生技术服务机构中,高、中、初级专业技术职称人员分别占计生专职人员总数的1.16%、13.95%和31.77%。行政执法水平与依法治国的要求不相适应,因计划生育引发的恶性案件时有发生。

第三,基层基础设施建设存在差距。目前我省仍有450个乡镇无计生业务用房。乡镇计生服务站必需的技术设备普遍严重缺乏,法定的技术服务条件不具备,服务功能不完善。

第四,执行优惠政策存在差距。我省多数地方甚至有的经济条件较好的地区,未按《条例》规定兑现计生户奖励优惠政策,农村独生子女奖励费和保健费不落实。多数地方没有开展农村独生子女户和二女结扎户的养老保险工作。

第五,财政投入差距。主要是地、县、乡三级财政投入不到位,地、县两级财政人均投入仅1元多。多数地方计划生育基础设施、基本建设经费以及乡镇部分专干和村级计生员的报酬主要靠征收社会抚养费解决。

第六,省内各地区之间存在严重不平衡。

## 二、“两个转变”是实践“三个代表”，做好贵州人口与计生工作的必然要求

——新形势下的人口与计划生育工作体现了“三个代表”的要求。

做好新形势下的人口与计划生育工作，代表了先进生产力的发展要求。人口问题是社会主义初级阶段长期面临的重大问题，是制约我国先进生产力发展的关键因素。实行计划生育，控制人口数量，提高人口素质，改善人口结构，开发人力资源，就是先进生产力发展的内在要求。从我省省情来看，发展经济与控制人口是相辅相成、相互制约的关系，只有坚持两手抓，实现人口与经济、社会、资源协调发展和可持续发展，才能最终促进和发展生产力。

做好新形势下的人口与计划生育工作，代表了先进文化的前进方向。实行计划生育，实质上是一场移风易俗的思想革命。由于传统观念和经济欠发达的制约，我省农村家庭生育两个或三个子女，特别是生育一个男孩的愿望十分强烈。这一点，大家体会都比较深。但是，随着时代的发展，这种传统的道德规范，就成了一个思想桎梏，行不通了，因此，在人口与计划生育工作实践中，我们必须努力建设社会主义人口文化和新型生育文化，着力转变群众落后的生育观念，确立“男女平等”、“少生优生”等新观念，提高人民群众的思想道德、科学文化素质和生殖健康水平，推进人的全面发展。

做好新形势下的人口与计划生育工作，代表了最广大人民群众的根本利益。人口与计划生育事业是人民的事业，广大群众是计划生育事业的主人，正是广大群众以无法估量的奉献和牺牲，才铸造了人口与计划生育事业今日的辉煌，维护好、实现



好、发展好广大群众的利益是每一个计划生育工作者的责任和义务。因此,要积极推行优质服务、知情选择,帮助群众发展经济、脱贫致富,建设文明幸福家庭,逐步建立和完善社会保障制度,制定有利于人口与计划生育工作的社会经济政策,使人口与计划生育工作既充分体现为人民服务的宗旨,又成为造福子孙后代的千秋大业。

——我省人口与计划生育工作可以说是成绩巨大,道路曲折,前途光明。

**成绩巨大。**1975年8月,中共贵州省委作出《关于开展计划生育工作的决定》,把人口与计划生育工作列入重要议事日程。改革开放以来,计划生育工作的力度进一步加大,取得了明显的成就。25年来全省少生了约1000万人。2000年,全省人口出生率和自然增长率均比上年下降了0.59个千分点,是20世纪90年代以来降幅最大的一年,较好地完成了国家下达的年度人口计划和省委《决定》关于人口自然增长率逐年下降0.5个千分点的要求,全省人口自然增长率在徘徊多年后,首次降到14‰以下。

**道路曲折。**综观这20多年走过的历程,我省人口与计划生育成绩的取得主要还是依靠强制性的行政措施,粗放的管理手段,甚至以牺牲党群、干群关系为代价,以牺牲群众的利益为代价。为了国家和民族的根本利益,广大群众作出了奉献和牺牲,铸就了计划生育事业的辉煌,也可以说是创造了人间的奇迹。这在当时是完全必要的,但随着时代的发展,历史的前进,新时期人口与计划生育工作的背景、条件、任务较以往发生了很大的变化,而且还处在不断的变化之中。固守过去的思路,沿袭过去的方法,我们的路只会越走越窄,群众的心只会离我们越来越远,人口与计划生育工作只会越来越难。因此,只有加快实现

“两个转变”，抛弃一切不适应形势发展的思想和方法，我省的人口与计划生育事业才能实现大突破、大发展。

**前途光明。**改革开放以来，特别是 20 世纪 90 年代以来，我省的人口与计划生育工作迈入了一个新的发展时期，各级党委、政府高度重视，一把手亲自抓、负总责，把人口与计划生育工作纳入经济和社会发展的总体规划，制定了一系列控制人口增长、提高人口素质的改革措施，建立了人口与计划生育目标管理责任制，创造了“计划生育与扶贫开发相结合”等成功经验，有力地推动了人口与计划生育的发展。特别是去年以来，省委八届五次全会作出了《关于加强人口与计划生育工作严格控制人口过快增长的决定》，制定了未来 10 年我省人口与计划生育工作的目标，进一步调整思路，转变观念，加大了工作力度。相继下发了《关于在全省全面推行计划生育“村为主”的意见》，切实解决我省普遍存在的计划生育管理服务断层、依靠突击手段抓计划生育工作的问题。立足解决人口与计生工作中具有战略性、前瞻性、导向性的问题，各类计划生育法律、法规日臻完善。按照省委《决定》要求，省计生委会同有关部门先后起草和出台了《关于共产党员、国家工作人员违犯计划生育政策行为纪律处分暂行规定》、《贵州省人口与计划生育领导小组成员单位职责规定》、《关于对党政领导干部实行人口与计划生育“一票否决”制的暂行规定》、《贵州省计划生育管理办法》、《关于进一步加强和稳定基层计划生育队伍的通知》、《关于解决专职计划生育人员有关待遇的通知》、《关于对计划内二孩征收社会抚养费的通知》等重要文件。召开了全省计划生育科技工作会议，旨在树立起以人为本、优质服务的观念。召开了全省流动人口计划生育工作会，专题研究解决计划生育工作中的难点问题。正在建立计划生育投入保障机制。按照省委《决定》的要求，把计划生育经

费纳入各级政府的财政预算,省级投入以 16% 以上的比例逐年增长;地级财政预算安排计划生育经费达 4756 万元,与去年投入 3711.7 万元相比,增长了 28.14%,人均预算安排达 1.27 元。

——实现“两个转变”,必须树立党政领导是关键、优质服务是核心、利益导向是手段、综合治理是保证的思想。

**优质服务是核心。**人口与计划生育事业是人民的事业,人口与计划生育必须坚持以人为本。近年来的实践表明,优质服务是以人的全面发展为中心,以最广大人民群众的根本利益为出发点,以服务和管理相结合的系统为依托,来实现工作思路和工作方法转变。

(一)优质服务的提出。即,如何准确把握计划生育工作历史性变化带来的机遇;如何在更高层次上实现控制人口增长,提高工作水平,实现追赶型和跨越式的辩证统一而不是将两者割裂开来;如何解决计划生育工作中往往要求群众多作奉献而为他们排忧解难少;如何引导基层干部和广大计划生育工作者进一步增强服务意识,把计划生育工作为群众服务的宗旨变为实实在在的行动,而不是仅停留在一般要求和号召上;如何解决目前避孕节育工作中知识不普及、措施落实不及时、随访不到位、对育龄群众的健康关注不够等问题,进一步提高知识普及率,保护育龄群众的身心健康,提高其自我避孕意识与能力;如何借鉴国际上有益的经验,履行对有关国际会议的承诺,提高计划生育的文明程度和国际声誉;如何站在全局的高度,为经济持续快速健康发展和可持续发展创造一个数量适度、素质较高、结构合理的良好人口环境。

(二)优质服务的主要内容。

1. 避孕节育全程服务。一是避孕节育知识的普及。通过利用乡、村人口学校等阵地举办各类培训班,充分发挥大众传媒的

优势;印发《生殖保健手册》等科普资料;技术服务和随访服务中面对面传授、咨询;发挥经过初级培训、与育龄群众联系方便的村妇女主任和村卫生室女医生的作用等多种途径,力求使育龄群众了解4种以上常用避孕方法的有关知识,掌握基本的避孕原理、种类、类型、正确使用方法、副反应防治等知识。二是避孕措施的选择与落实。这是技术人员必须提供的规范服务,其程序和内容是询问健康史、婚育史、避孕史、月经史等;必要的健康检查;精心指导育龄群众选择一种适合本人的避孕方法;介绍所用避孕方法的有关知识及手术过程,以强化避孕知识,解除顾虑;按《手册》规范要求精益求精地做好每一例手术,记载健康史等询问和体格检查及手术情况;交待术后注意事项和下次随访时间。三是随访服务。包括定期随访、健康检查、总结分析,掌握规律,提高避孕效果,副反应和节育并发症的防治,措施的变更与终止。

2.生殖保健服务。一是按“青春期、婚前期、孕产期、避孕期、更年期”等五期,有针对性、有重点地普及青春保健,婚前保健,孕妇、产妇保健,胎儿及新生儿保健,更年期保健等科普知识和婚姻法等有关法律、法规知识。二是本着力所能及的原则,开展遗传咨询、婚前咨询、孕前咨询、健康保健等咨询服务活动。三是开展常见妇女病、不育症的防治工作,普及常见性传播疾病的预防。有条件的指导所、站可开设防治服务门诊。

3.生产、生活服务。协助政府、协同有关部门,帮助计划生育家庭落实各项优惠政策,传播农副业实用技术和致富信息,提供力所能及的生产、生活及社会保障方面的服务,把计划生育工作与发展经济、消除贫困、保护生态环境、合理开发资源、普及文化教育、发展医疗卫生事业、提高妇女地位、完善社会保障体系工作结合起来。

(三)开展优质服务工作,必须广泛宣传,认真实施,切实转变各级干部和群众,特别是计生干部的观念,把开展优质服务作为降低生育水平阶段的重要工作来抓;要加强县、乡、村三级特别是乡镇服务站的建设,使之具备宣传教育、技术服务、信息管理、药具发放以及培训等综合功能,建立开展优质服务的阵地;要明确乡镇服务站的性质,核定人员编制,优化人员结构,配备和培训人员,规范服务内容和程序;要精心试点,以点带面,全面推开;要围绕创建计划生育合格县、先进县、示范县的目标,扎扎实实开展争创乡镇计划生育示范站活动;要与我省的社会经济发展、各部门的工作、计划生育系统内部的各项工作紧密结合,互相渗透,形成合力。

**利益导向(激励机制)是手段。**建立和完善人口与计划生育利益导向机制,一方面是要加大力度进一步落实人口与计划生育已有的各项奖励优惠政策,开展计划生育“三结合”,帮助实行计划生育的家庭得到实惠,率先致富;另一方面是要探索建立计划生育社会保障制度。在城市,建立计划生育基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和生育保险,尤其生育保险和独生子女家庭保险;在农村,逐步推行以独生子女户和二女结扎户家庭养老、计划生育手术平安为主要内容的计划生育保险。目前,已出台的《贵州省计划生育管理办法》对独生子女户、农村二女户家庭进一步明确了一些新的奖励优惠政策,亟待贯彻落实。

**综合治理是保证。**人口与计划生育工作是一项社会系统工程,涉及到人民群众的切身利益,需要全社会方方面面的积极参与和大力支持,做好新时期人口与计划生育工作,必须坚持党政领导、部门指导、各方配合、优势互补、资源共享,各负其责,采取法律、教育、经济、行政等措施综合治理。综合治理的核心是党政一把手亲自抓、负总责,这是建立新的管理机制的重中之重。

只有强化党委、政府特别是贯彻一把手的领导责任,才能真正调动各部门的积极性,才能在较高层次上制定有关社会经济政策,解决制约工作发展的重点、难点问题。

### **三、当前及今后一个时期全省人口与计划生育工作的基本思路及主要任务**

#### **(一)基本思路 and 主要奋斗目标**

**基本思路:**以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻中央和省委两个《决定》精神,以控制人口过快增长为目标,以改革为动力,以农村和流动人口管理为重点,紧紧围绕全面推行“村为主”这条主线,牢固树立“两手抓”的思想,即一手抓控制人口过快增长,一手抓工作水平的提高。当前和今后一个时期,要重点围绕实施“四大任务”(即制定完善配套法规政策和措施、加强基层基础工作、加强计生队伍建设、提高计生管理和服务水平),抓好“四大保证措施”(宣传贯彻中央和省委《决定》、完善目标管理责任制、加快建立综合治理机制与利益导向机制、强化分类指导)的落实。发展定位为追赶型和跨越式。切实加大体制创新、科技创新和理论创新的力度,推动我省人口与计生工作取得突破性进展。

**主要奋斗目标:**《中共贵州省委关于加强人口与计划生育工作严格控制人口过快增长的决定》指出,未来 10 年我省人口与计划生育工作的目标是,今后 5 年,要以遏制人口过快增长为目标,确保人口出生率和自然增长率逐年降低 0.5 个百分点以上;到 2005 年末,全省人口出生率控制在 18‰以下,人口自然增长率降到 10‰左右,总人口控制在 3980 万人以内。到 2010 年末,全省人口出生率力争降到 16‰左右,人口自然增长率控制在 9‰左右,总人口控制在 4190 万人以内。与此同时,要切实加强

节育技术服务和生殖保健服务,逐步建立健全计划生育保障体系和工作机制,进一步降低人口生育水平,努力提高出生人口素质。

## (二)主要任务

一是进一步抓好法规政策的制定完善和贯彻落实工作。《人口与计划生育法》的出台,要求我们在工作思路和工作方法上实现转变。同时,要抓紧时机做好《贵州省计划生育管理办法》等法规政策的贯彻落实工作。二是严格执行省委、省政府关于对党政领导干部实行人口与计划生育“一票否决”制的暂行规定,进一步做好年度考核工作。三是切实加强基层基础工作,坚定不移地推行计划生育“村为主”。四是进一步加强计生队伍建设,加强思想素质和业务素质培训,逐步增强服务能力和管理能力,为我省人口与计生工作实现跨越式发展提供组织保证。五是加快建立稳定增长的计划生育投入保障体制、综合治理机制和利益导向机制。六是深化计划生育宣传教育,为人口与计生工作创造良好的社会舆论氛围。七是结合城市社区整合,积极探索符合市场经济和现代城市管理特点的流动人口综合治理方式,切实加强流动人口的计划生育管理和服务。八是认真宣传和贯彻国务院颁布的《计划生育技术服务管理条例》,积极推进以技术服务为重点的计划生育优质服务,启动实施避孕节育措施“知情选择”、出生缺陷干预和妇女病普查防治为重点的“三大工程”。九是积极探索建立人口与计生工作新的管理机制,开展人口与计生工作综合改革试点。十是适应“两个转变”的需要,加快以基层育龄妇女信息系统为重点的计生信息化建设。

# 我省目前计生工作态势与新一轮发展的思考

贵州省计生委副主任 曾祥权

〔内容提要〕对于西部贵州多数县市、县域经济发展和人口数量控制,任务十分繁重、矛盾突出。县域经济实力主要体现在:人均 GDP,人均财政收入,农民人均纯收入几项指标。人口数量和人口素质直接影响一个县市的经济实力和持续发展。自觉处理好抓经济工作和抓计划生育同等重要的关系,实践中尚未根本解决,各级党政领导,特别是分管领导同志如何适应市场经济体制,研究和遵循人口与计划生育工作规律,树立加快工作的思路和方法的两个转变,以超常措施有效控制人口数量,以创新的思路 and 办法提高整体水平,实现跨越式发展,是全省尤其各县市当前和今后一个时期必须解决的理论和实践问题。

党的十一届三中全会至上世纪末,各级以经济建设为中心,围绕第一步、第二步经济发展战略都以经济翻一番、翻两番为奋斗目标,同时按照邓小平人口问题是战略性问题的思想,把计划生育列为基本国策;长期的实践探索,形成了具有中国特色的“三三三二一”人口与计生工作道路,全国人口总和生育率 2.0 以下,人口类型实现历史性转变。中共贵州省委、省政府制定和实施“一上一下”奔小康的战略,取得了经济持续增长(1999 年递增在全国各省市中排第 16 位),人口少生 1000 多万的实绩,



但由于人口结构、经济文化基础和地域条件的原因,尤其是不同程度地存在的忽视人均观念,忽视计生工作规律,实践中经济工作和人口工作“两张皮”的原因,我省人口与计生工作仍处于“三高一低”的状态。进入“九五”后,随着改革开放的深入和市场经济体制的建立运行,以人均占有指标衡量经济实力,我省处全国倒数第二位。因此 2000 年 7 月,在贯彻中央《决定》前后的一段时间,省组织了专题调研,进一步审视人口与计划生育工作的差距和原因,确定未来 10 年的控制人口目标与措施。各地也相应的作了规划,形成了前所未有的发展态势,但发展不平衡,对 87 个县市按政策生育率、出生率、计生率、多孩率、各项基础状况进行比较,反差突出,后进面大。调查分析其原因,有领导问题、认识问题、基础问题,一些地方更多是思路和方法问题。值得深入研究,形成共识,按照科学定标、分类指导、动态管理、非均衡推进、强化针对性措施的原则,抓住大量计外出生,横下一条心,突出优质服务,持续干 10 年,确保总体目标实现,推进整体水平的提高。

## **一、审内向外,抓住新一轮发展机遇,明确新的目标和新的思路,实现跨越式发展**

### **(一)我省人口与计生工作现状的思考**

“八五”、“九五”的 10 年间,我省处在人口出生高峰期,在计生工作中计生工作人员付出艰辛的努力,奠定了一定基础(包括建机构、队伍、服务阵地、开展宣传教育),多数地方工作方式主要依靠间断性突击节育活动,全省人口出生率在 21‰左右徘徊,妇女总和生育率 2.30,只有 2 个市妇女总和生育率在 2.0 以下和 2.0 左右。80%的村无专人负责,不能基本承担计生工作,与乡镇断层,2/3 的县市主要靠突击活动完成人口计划,“三多

一少”、节育库存量困扰各级党政和主管部门。在贯彻中央 8 号文件和省委八届五次全会精神的前后,省委、省政府高度重视,采取空前的重大决策措施,2000 年人口出生率首次下降 0.56 个百分点(五普显示下降 1 个百分点以上)。冷静反思这一重大变化,其经验教训与启示是:(1)西方国家工业化伴随人口类型转变经历近 100 年时间。(2)日本战后经济快速发展伴随人口类型转变经历 50 年时间。(3)我国在经济落后基础上,1978 年开始调整发展战略,实现人口类型的转变只用了 30 年时间,找到了一条具有中国特色的人口与计生工作的道路。(4)西部四川、甘肃人口控制成效与我省比较,我省滞后的原因主要是对省情认识不足,思想不够解放,综合决策措施一般化。(5)2000 年人口出生率下降幅度,除基础效应积累因素外,关键在党政重视程度和工作措施、工作思路。

## (二)审时度势,驾驭竞争发展的主动权

抓住西部大开发机遇和中央、省委两个《决定》的落实,结合县情,推进跨越式发展。(1)未来人口与计生工作的主要任务目标是:稳定低生育水平,人口向零增长迈进,西部贵州等地区把较高的生育水平降下来,既是主要任务,又是全国稳定低生育水平的题中应有之义。西部大开发战略政策的倾斜(如计生基础设施建设纳入国家计委规划、农村群众节育经费由各级财政承担,对西部补助、东西部对口帮扶等)。(2)以降低先天性人口出生缺陷,提高人口素质为主的“三大工程”已开始实施,我省“三大工程”方案和文本已经定型,试点开始启动。(3)遵循中央《决定》,省委、省政府结合贵州实际,围绕建立人口与计生宏观调控体系,配套的法规措施(如《条例》、《办法》、《一票否决》,纪委《暂行办法》、《计内二孩征收抚养费规定》、《流动人口综合管理办法》)已相继出台实施,省计生委据实统一完善的调控管理全省的

《“十五”人口计划》、《科技发展规划》、《生育证管理办法》、《村级报表及管理办法》、《节(绝)育登记簿》及管理办法、《节(绝)育证及管理办法》等逐步调整完善实施。(4)围绕逐步建立农村计划生育户养老保险体制,以各级财政投入,全社会多渠道筹资,推进养老保险工作的思路及具体工作方案提上日程(一些地方,如黔南已迈开步伐,全州计生工作有了好开端)。(5)按中央信息化促进现代化的决策和加快“两个转变”的精神,我省计生系统信息化建设和综合改革试点已启动。(6)加快实现“三为主”步伐,省委、省政府批准实施的计生“村为主”规划扎实推进,将切实有效地解决普遍存在乡村管理服务网络断层,依靠突击活动为主的突出问题。(7)严格投入保障责任,地、县两级财政投入逐年增加,一些经济条件好的乡镇投入积极性增强,农村税费改革试点将保证村计生专干的报酬纳入乡级财政预算,实行定岗不定人。

毋庸置疑,新一轮发展、新的机遇和已经形成和正在形成的好形势是客观存在的,亦是我们确立贵州人口与计生工作为“追赶型”定位、跨越式发展思路的前提。现在的问题是如何用好中央和省委政策,创造性地结合县市的实际,发掘后发优势,实践这一大思路、新目标。从全省角度,新起点既要考虑人口结构和政策生育率及现在的基础水平线,更要预见将人口与发展综合决策全面落实的政策推动,加之新婚育文化的深入,对人们生育观念的正面影响,客观估价综合控制人口能力。在追赶的目标定位上,目前的一类县市(处于低生育水平的约10来个,如贵阳的4个区,遵义的红花岗、赤水市、余庆、湄潭,毕节的金沙,黔南的都匀,铜仁的万山等)力争5年左右接近全国同类地区的先进水平;二是二类县市(处于突击活动和经常工作相结合转向经常工作为主的40来个县市)力争5年左右达到和超过西部同类地

区的先进水平;三是三类县市(处于解决断层和治理生育秩序向“村为主”转化的30来个县市)力争5年左右基本实现“三为主”,达到全省现在一类县市的水平。这个水平内涵人口与计生主体指标和综合服务及管理指标,应该具有可行性和前瞻性,要实现这些目标,取决于综合性决策和是否有超常规的措施。

首先思想观念和思路要跨越过去的思维定势,以横向比较思维为主导,突破时空上别人走了10年我也走10年的循规守旧的桎梏;其次是在实践经验的扬弃上,要突破旧的模式,根据市场经济体制下新的实际,敢于和善于总结创新,建立新的机制及体制;再次是工作措施上,要敢于突破一般化,树立人有我有,人无我有,人有我新的观念并付诸实践。目前,我省已经出现了一些大胆探索的试点,如有的地区:(1)一个县域内普遍派大中专生到村级专做计生工作;(2)各级财政专列保险资金引导、明确党政机关企事业单位出资为计生户养老保险;(3)信息化设施短期一步到位,推动管理现代化,促进人才的合理配置;(4)在法律原则的前提下,村规民约管理流动人口;(5)村计生岗位提高报酬,定岗不定人,形成竞争;(6)举上100万元之债,还历史旧账,加强基础设施一步到位;(7)确定计生实绩目标,届时考核确认后,给予晋级重奖导向政策;(8)探索体制创新,整合计生、卫生两大系统资源,优势互补,如实施以人为本“优质服务”的乌当、云岩、小河、兴义、花溪黔陶试点,遵义市的“三优五期”工程等。

这些适应新的发展形势,出台的新举措和探索试验,代表着我省计生工作新一轮发展的新趋势,但尚未形成完整经验模式,推广难而面不大。我们应增强紧迫感,深化县情认识,探索试验的胆子应大一点,把超常规措施、跨越式发展的思路落到实处。

## 二、以“三个代表”统领计生工作全局,分类指导,抓点导面,把“两个转变”渗透到实践中

全国在“九五”基本实现“三为主”后,把新世纪前10年目标定位在稳定低生育水平,基本实现“两个转变”。我们应追赶全国的发展步伐,缩短差距,既坚定不移地遏制过快增长的人口数量,又兼顾提高出生人口素质;既加快实现“三为主”,又注重“两个转变”。这是当前各级党政领导和工作部门必须思考和实践的现实问题,我认为:有三方面是应把握的。

(一)以“三个代表”重要思想为指导,广泛开展基本国策与群众根本利益和近期实际问题关系的大讨论。统一各级领导干部思想认识,为各级政府自觉解决计生工作突出问题,制定超常规政策措施提供思想基础和理论支持。

(二)在实际工作中,处理好分类指导和整体推进的关系,树立不进则退,小进亦退的竞争发展观念。(1)以政策生育率和综合基础为前提,计生率较高、基础较好的一类县、乡(镇),要在稳定的同时,突出“优质服务”,提高人口素质,加大“两个转变”的力度,创造新的经验;(2)以政策生育率为前提,计外出生人口量大,综合基础较差的三类县、乡,应加强领导责任制,抓住“村为主”规划实施,以治理生育秩序为突破口,以计生养老政策引导,加快基本实现“三为主”步伐。(3)界于一三类之间的二类县乡,应打破中游保险和小进即安的思想,要确立限期全面实现“三为主”和人口控制目标,兼顾先天性出生人口素质目标,整体工作水平在3~5年内达到或超过现在一类县市工作水平。

(三)普遍推行以点带面的一线工作方法。把“两个转变”渗透到实际工作中。在实际调查中,发现不少地方没有解决好思路与出路、方法与效果的关系,被“费了力,效果差”所困惑。不

少成功的经验给我们的启示：(1)遵循人口与计生工作的客观规律指导工作，下大力气抓好不同类型成功试点，让事实说话，增加面上的动力和压力。没有点上的示范引导推广，面上必然是一般化、差不多的板块，就发挥不了激励机制和压力责任机制的催化作用。(2)试点示范应是多类型的，体现对新的实践理论概括和实践创新，解决老的思维方法不灵，又无新的办法的问题。(3)不同类型的试点示范都要渗透“两个转变”的内容，体现与时俱进的特点。如一类的县乡，探索综合改革，突出优质服务，推进计生工作村民自治，以群众的满意度为目标；突击型的县乡重点解决干部的规律意识，在实践中探索网络建设一步到位、管理与服务并重，解决村级计生责任支撑点——村两委和专干的人选和报酬问题；不同类型都应实施“三大工程”试点，凝聚民心；全社会多渠道筹资，解决农民计生养老保险问题；还要从政治的、经济的、科技的综合政策措施向计生户倾斜，真正让计生户政治上有地位，经济得实惠，老来有保障，形成少生致富的社会导向。

纵横比较，立足自己实际，综合思考，结论是：在新的机遇和挑战面前，只要我省及各县(市)按跨越式发展思路，确定新的目标，制定新的措施，勇于实践创新，新一轮人口与计划生育事业发展的前景是美好的。

1999 年县(市、区、特区)地方财政收入  
粮食产量及人均水平

县市区名称	地方财政收入及其人均水平				粮食产量及其人均水平			
	地方财政 收入 (万元)	位次	人均地方 财政收入 (元/人)	位次	粮食产量 (万吨)	位次	人均粮食 产量 (公斤/人)	位次
南明区	12910	6	229	5				

续 表

县市区名称	地方财政收入及其人均水平				粮食产量及其人均水平			
	地方财政 收入 (万元)	位次	人均地方 财政收入 (元/人)	位次	粮食产量 (万吨)	位次	人均粮食 产量 (公斤/人)	位次
▲云岩区	14828	1	296	2				
白云区	10540	10	657	1	2.29	83	377	37
花溪区	6200	20	197	15	9.00	52	410	26
乌当区	7765	17	269	3	7.80	63	399	28
开阳县	8669	16	206	10	13.89	35	381	35
息烽县	3601	46	146	23	7.61	67	376	38
修文县	4217	39	144	24	8.45	58	328	70
清镇市	9845	12	199	14	12.93	36	341	58
六枝特区	4096	40	68	75	16.27	27	353	52
盘 县	13981	4	127	31	30.89	4	337	61
水城县	4553	34	65	77	18.56	21	280	81
钟山区	5295	29	131	28	2.54	82	173	84
红花岗区	12215	7	223	7	10.12	48	432	22
▲赤水市	5818	26	192	16	12.66	38	556	5
仁怀市	11842	9	205	11	27.57	12	540	7
遵义县	13884	5	100	39	60.00	1	496	12
桐梓县	6108	22	96	46	28.35	8	508	11
绥阳县	4579	33	93	51	29.17	7	655	1
湄潭县	5820	25	128	30	25.97	14	646	2
凤冈县	3666	45	93	50	21.08	20	577	4
▲余庆县	3910	42	138	26	15.79	28	635	3
习水县	4610	32	69	73	30.06	6	511	10
正安县	4356	35	75	67	28.06	11	520	8
道真县	3931	41	121	33	14.33	33	488	13
务川县	3438	49	86	56	16.51	26	451	16
铜仁市	5037	31	155	19	12.72	37	547	6
江口县	1640	78	76	65	8.48	56	433	21
玉屏县	2217	70	164	18	5.01	78	463	15
松桃县	3144	52	52	84	24.58	16	431	23
石阡县	2839	60	78	64	15.76	29	444	18
印江县	2801	62	71	72	13.95	34	387	34
思南县	4356	36	72	71	26.10	13	469	14
德江县	3418	50	80	62	17.23	22	438	20
沿河县	3008	57	57	82	17.01	24	349	54

续表

县市区名称	地方财政收入及其人均水平				粮食产量及其人均水平			
	地方财政 收入 (万元)	位次	人均地方 财政收入 (元/人)	位次	粮食产量 (万吨)	位次	人均粮食 产量 (公斤/人)	位次
万山特区	577	86	90	52	1.68	84	364	46
▲兴义市	14779	2	212	9	23.19	17	325	29
安龙县	5745	27	139	25	15.57	30	411	25
册亨县	1666	77	79	63	6.32	74	330	67
望谟县	1235	84	46	85	8.55	55	343	57
贞丰县	2071	73	63	78	10.28	46	317	74
晴隆县	3008	58	110	36	7.31	69	297	78
普安县	2686	65	98	41	8.08	59	319	72
兴仁县	4323	38	99	40	14.98	31	373	40
▲毕节市	14292	3	120	34	38.70	2	429	24
大方县	8950	14	95	47	30.52	5	360	48
黔西县	6884	18	89	54	28.26	10	405	27
金沙县	8886	15	155	20	25.44	15	520	9
织金县	5529	28	63	79	28.32	9	356	49
纳雍县	5276	30	73	69	22.47	18	336	62
威宁县	6782	19	67	76	31.63	3	349	53
赫章县	3085	53	52	83	16.68	25	311	75
安顺市	11880	8	151	22	21.36	19	387	33
平坝县	3334	51	97	43	10.03	49	379	36
普定县	4356	37	107	37	11.08	43	304	76
镇宁县	3480	48	100	38	11.28	41	365	43
关岭县	2750	63	87	55	9.93	50	336	63
紫云县	2424	69	72	70	11.27	42	367	42
▲凯里市	10146	11	234	4	10.64	44	389	32
麻江县	1975	76	94	49	6.74	71	353	51
丹寨县	1481	81	94	48	5.02	77	365	44
雷山县	1203	85	85	57	4.24	80	330	68
台江县	1319	83	82	59	4.97	79	347	55
剑河县	2000	74	97	44	6.69	72	361	47
黄平县	1993	75	60	80	10.51	45	346	56
施秉县	2551	66	173	17	5.85	76	441	19
镇远县	3033	55	124	32	7.87	61	375	39
三穗县	1608	79	81	61	6.10	75	329	69
天柱县	3800	43	97	45	12.61	39	354	50
锦屏县	2484	68	116	35	6.46	73	338	59
黎平县	2831	61	59	81	14.37	32	326	71
从江县	2551	67	84	58	10.19	47	364	45
榕江县	2146	71	69	74	8.93	53	317	73
岑巩县	1587	80	76	66	7.40	68	391	31

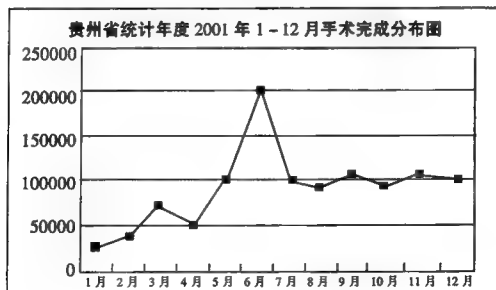


续 表

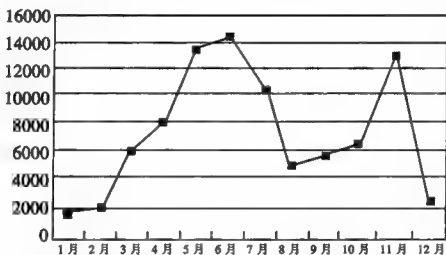
县市区名称	地方财政收入及其人均水平				粮食产量及其人均水平			
	地方财政 收入 (万元)	位次	人均地方 财政收入 (元/人)	位次	粮食产量 (万吨)	位次	人均粮食 产量 (公斤/人)	位次
▲都匀市	9443	13	202	13	8.80	54	298	77
荔波县	3555	47	222	8	4.13	81	287	79
贵定县	6164	21	225	5	7.74	64	334	64
福泉市	6008	23	203	12	8.48	56	334	65
瓮安县	5903	24	134	27	17.13	23	450	17
独山县	2729	64	82	60	7.86	62	273	82
平塘县	2113	72	73	68	7.72	65	285	80
罗甸县	3029	56	98	42	9.34	51	332	66
长顺县	3062	54	130	29	7.90	60	371	41
龙里县	2990	59	153	21	6.88	70	394	30
惠水县	3682	44	90	53	12.42	40	338	60
三都县	1418	82	46	86	7.62	66	267	83
合 计	435939		118.34		1125.21		305.45	

数据来源:贵州省统计局,已经再次核定。其中,合计人均财政收入、人均粮食及各县人均财政收入按 1999 年年均常住人口计算;各县人均粮食按乡村人口计算。

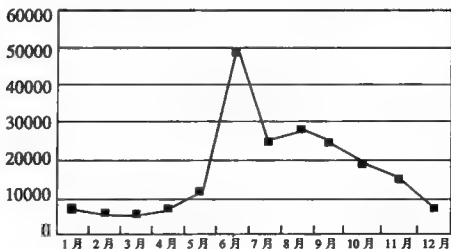
2001 年全省(地、州、市)手术完成折线图



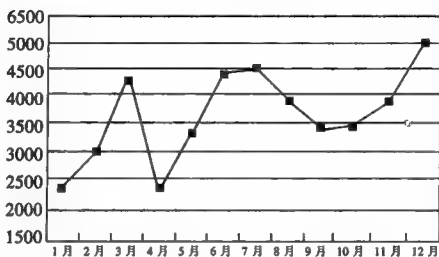
黔西南州统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



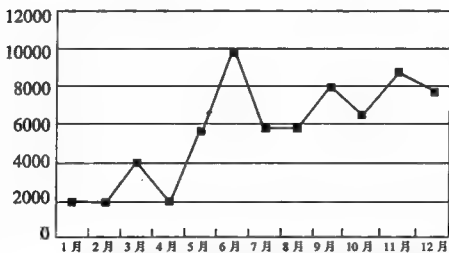
毕节地区统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



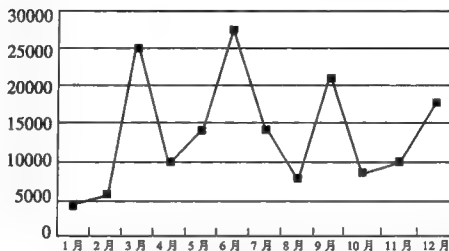
贵阳市统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



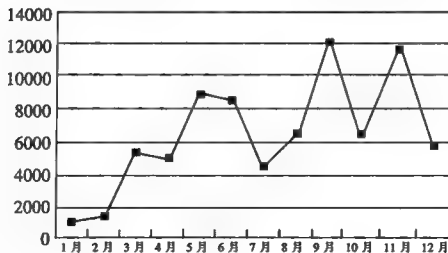
六盘水市统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



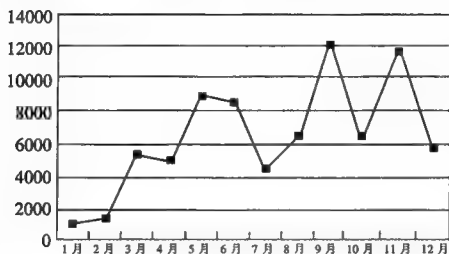
遵义市统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



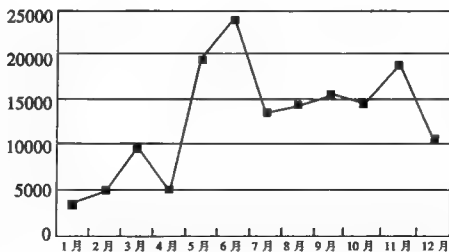
安顺市统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



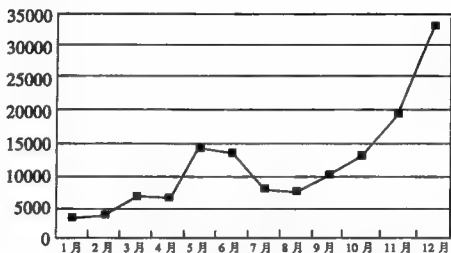
铜仁地区统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



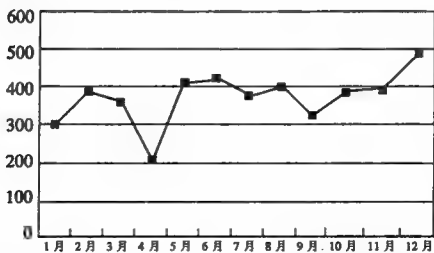
黔东南州统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



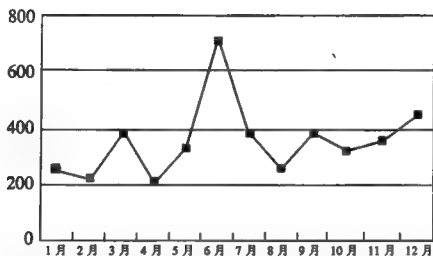
黔南州统计年度 2001 年 1-12 月手术完成分布图



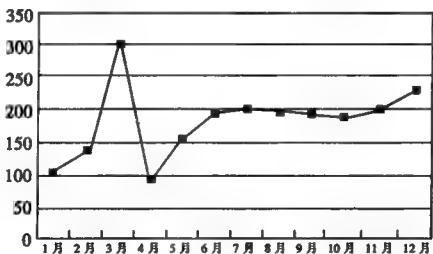
花溪区统计年度 2001 年 1-12 月手术完成分布图



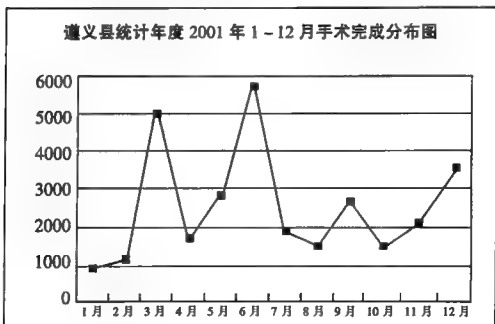
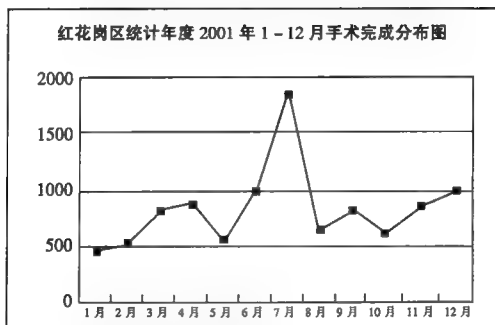
乌当区统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



小河区统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图

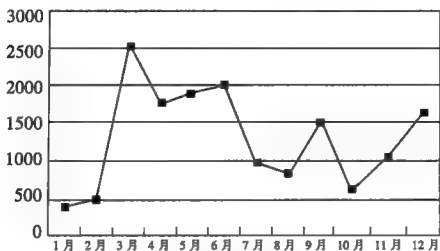


## 2001 年遵义手术完成折线图



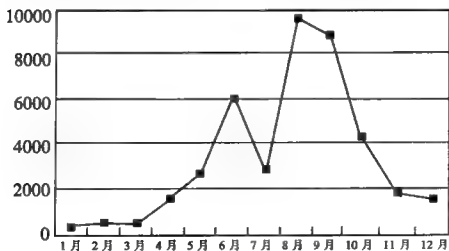


桐梓县统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图

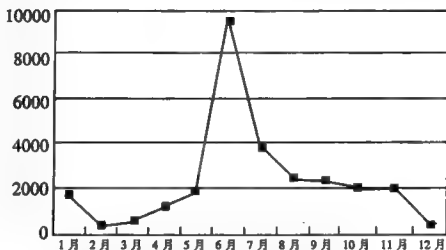


2001 年毕节手术完成折线图

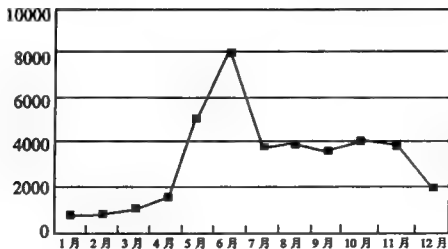
毕节市统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



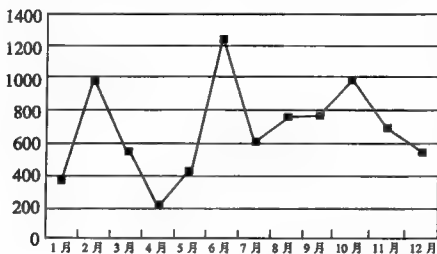
大方县统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



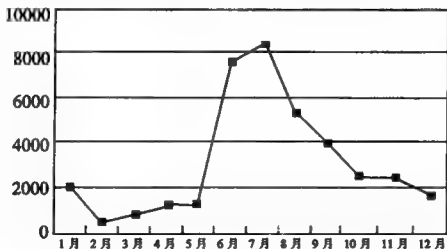
黔西统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



金沙县统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图

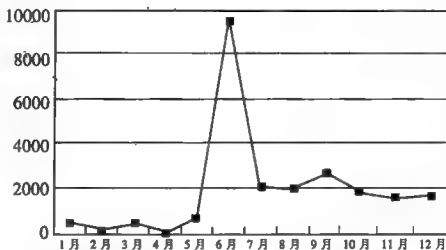


威宁县统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图

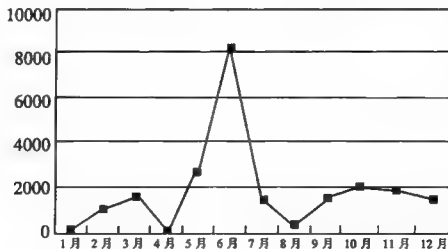


## 2001 年铜仁手术完成折线图

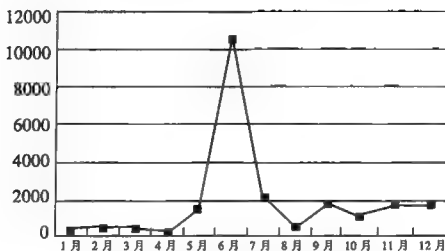
松桃县经充计年度2001年 1 - 12 月手术完成分布图



思南县统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图

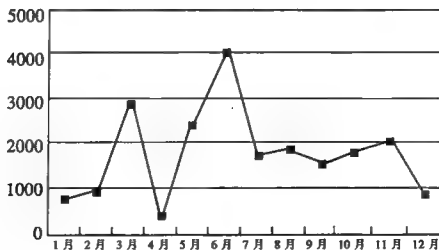


沿河县统计年度2001年1-12月手术完成分布图

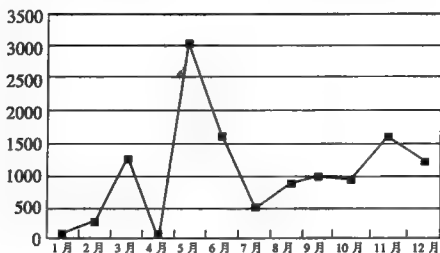


2001 年黔西南手术完成折线图

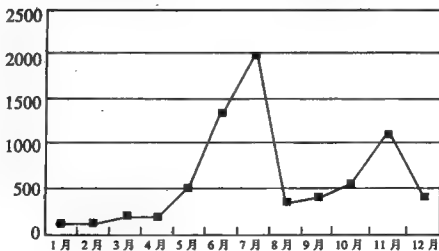
兴义市统计年度 2001 年 1 - 12 月手术完成分布图



安龙县统计年度 2001 年 1-12 月手术完成分布图



册亨县统计年度 2001 年 1-12 月手术完成分布图



# 建设山区新型生育文化的思考

——贵州省“婚育新风进万家”活动的探索

贵州省计生委副主任 廖昌晖

贵州是一个经济发展相对滞后,人口众多,少数民族人口居多的内陆山区省。全省面积 17.61 万平方公里,为全国总面积 1.8%。2000 年末,人口为 3755.72 万人,占全国总人口的 2.78%,国民生产总值为 993.5 亿元,为全国总量的 1.11%。

贵州的地貌有两大特征:一是高原山区居多,素有“八山一水一分田”之说,山地、丘陵占国土面积的 92.5%,山高谷深、重峦叠峰、沟壑众多、绵延纵横,省内最高海拔 2900.6 米,最低海拔 147.8 米。二是岩溶地貌发育非常典型,喀斯特面积占国土面积 61.9%,是一种特殊的岩溶生态系统。

贵州是多民族省份,少数民族人口占总人口的比重为 37.85%,该比重在全国省、市中居第一,还高于 5 个自治区中的内蒙古、宁夏,同相邻的广西区的比重仅低 0.49 个百分点。全省 9 个市、州、地中有 3 个自治州,87 个县市区中少数民族自治地方共有 46 个县。省内居住 49 个民族,少数民族有 48 个,其中世居的少数民族 17 个。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 本文数据分别引自 2000 年、2001 年《贵州年鉴》、《中国计划生育年鉴》;2002 年贵州省《政府工作报告》;中国文献出版社出版的《中国计划生育工作全书》。

贵州的人口与计划生育工作,从 1975 年开展以来到上世纪末,据专家测算,全省少出生了 1000 多万人。人们按照贵州计生工作的环境和特点,通常用“五个千万”来概括,即历尽千辛万苦,爬遍千岩万壑,走进千家万户,倾情千言万语,少生 1 千万人口。

## 一、山区生育文化的现状特点

文化是一个含义极为广泛的概念。生育文化是指广义文化中与人的生育行为相关联的一个文化层面,是一定社会形态中,人们在生育活动中所形成的价值观念、风俗习惯、民族习性、知识能力、道德信仰、伦理思想、行为规范、组织制度等一整套意识观念及其物化形式。

生育文化有很深的内涵和很广的外延。内涵生育文化包括:观念生育文化、科技生育文化、信息生育文化、规范生育文化、行为生育文化和组织生育文化等等。外延生育文化包括婚姻文化、妇女文化、养老文化、养育文化等等。在这里,由于笔者学养有限,仅从内涵生育文化的一个层面来分析贵州农村山区现阶段经济基础现状和与之相应的生育观念形态及其物化形式的特点。

### 1. 环境的封闭性

全省有 3250 万农民,居住在 25696 个村,平均每村居住 1260 人左右,每个村下有几个到十几个村民组,大的村民组有上百人,小的村民组仅有几户十多人。由于山高坡陡,切割纵深,大多依靠坡中相对平缓的地段建房散居,村寨只是相对集中的农户居住地,越边远,居住越分散。有的居住两山之间,开门呼之能应,相见要下沟,上坡,多则几小时,少则数十分钟。

除了地理环境、交通运输带来的山区村寨物流不畅的封闭



性外,更为可怕的是,由于文化素质低下,知识、信息、技术交流的载体落后,带来意识的封闭性。2000 年全省文盲率为 13.89%,高于全国平均水平 7.17 个百分点;农村家庭年平均消费支出仅为 1097 元,为全国平均水平 1670 元的 65.6%;恩格尔系数为 0.43,低于全国平均水平 0.05 左右,广播覆盖率、电视覆盖率分别为 78.3%、87.2%,分别低于全国平均水平近 15 个和 8 个百分点。越边远,这些差距越大。

山区村寨的商品往来、信息交流往往靠三五天到集镇赶场而获得,而这种赶场,大多是以急需简单商品交换为目的的,信息交流是无目的的、被动的。黔西北山区流行这样的山歌:“三天五天赶一场,卖掉鸡蛋换盐糖,糖果给我妹妹尝,盐巴回家给爹娘。”

山区的自然环境,形成农民的特有居住形式,造成物流、意识的封闭性。在狭小的生存空间,把他们共同的利益、情感和心理紧密联系起来,形成共同的观念意识,相同的心理特征。在生育选择上,形成共同的“生男偏好”、“家家都要有男孩”。如果一个家庭没有男孩,在村寨里是难以接受的,在旁人眼里会受到歧视,在心理上感到巨大压力。因而有的农户不惜倾家荡产,对抗法规政策,采取一切措施,达到生男目的。这种“生男偏好”不仅仅是一个传宗接代、养儿防老的意识,更有一种趋同心理,从众意识的群体性心理特征。在此归结为“心理需求”。

## 2. 经济的滞后性

2000 年,贵州人均 GDP 为 2644 元,在全国挂末,是全国唯一一个人均水平低于 3000 元的省份,仅为全国人均水平 7063 元的 37%;人均地方财政收入为 227 元,为全国人均水平 506 元的 45%;农民人均纯收入 1374 元,为全国农民人均水平 2253 元的 61%。贵州的经济由于历史的、地理的诸多因素共同影响,

发展相对滞后。

在贵州山区农村许多地方仍然是自然、半自然的传统农业经济占主导地位。家庭联产承包责任制赋予了农民家庭生产单位的地位,在山区,犁土耙田、背煤挑水等手工劳作仍然是农民生产的主要方式。自然环境的限制、生产工具的落后,迫使农民不得不投入较多的劳动力,来实现收入的增长。山区农业劳动强度大,男性与女性劳动力相比有较强的优势。

山区农户中 60% 的农户是纯农户,靠种植和养殖业维持生活,对土地的依附性强。由于人口膨胀,承包地里生产的粮食不能自给,为了生存,出现毁林烧灌开荒,扩大土地、扩种粮食,由于特殊地貌、土壤流失严重,出现所谓“人跟进——林灌退——石头出”的石漠化现象。我省西部石漠化严重的天桥村流行这样的歌谣:“天桥满坡是石头,种地人挖不用牛。小伙找钱难上难,讨个媳妇愁上愁。”

山区农业劳动的强度大,日常生活中的用煤、用水以及婚丧嫁娶的活动中都需要强劳动力。男性劳动力在生产、生活中的优势得到体现。在生育选择上,就出现“生男情结”,为了生男,有女无儿户就设法超生,家庭人口多使家庭粮食短缺,又去开荒、扩种,又需要强劳力,造成连锁负效应。上述情况引起的“生男情结”,就不是简单的“生男偏好”,是“生男偏好”的更进一步形式,简言之“生活需求”。

### 3. 传统的沉淀性

由于自然条件的限制、居住环境的约束、社会交往的狭小、信息载体的缺乏等等,使山区传统文化意识的沉淀更为稳定,受现时文化的冲击小,传统文化的意识强。就生育文化而言,除了几千年儒家思想“不孝有三、无后为大”、“传宗接代”、“多子多福”的传统意识外。还有山区农村自有的生育文化痼疾,如“有

儿穷不久,无儿富不长”、“前三十年靠父养子,后三十年靠子养父”等等。

在农村山区客观上也有一个养老的社会问题。我省农村95%以上的都是家庭养老。家庭养老又有三种形式:合居——在儿子家中几代人合居赡养(敬老院也是一种合居形式,但在我省农村却很少有)。山区中信奉“皇帝爱长子,百姓爱幺儿”,有多个儿子的,大多在小儿子家中合居;轮居——在子女(基本上是儿子)家中轮流居住赡养;独居——子女(大多是儿子)提供一定的生活来源,单独居住。在三种形式中,随着计划生育工作的开展,家庭中儿子数量的减少,独居的越来越多,轮居的越来越少。由于历史形成的传统,山区妇女是“嫁出去的姑娘、泼出去的水”,纯女户中,女儿嫁出后养老无靠;传统习惯女儿只有作为儿媳妇赡养公婆的义务,而没有赡养爹娘的义务,就是不远嫁他乡,农村传统的合居在女儿家的也极少。这就给山区农村带来一个现实的问题,有儿子就有养老依靠,儿子多被赡养的机会条件多。由于近几年农业收益的下降,作为物质条件养老的承包地养老功能弱化,而山区农村的社会保障机制还没有建立。

这些因素,都是造成山区农村“养儿防老”意识固存的原因。在生育选择上,就出现“生男追求”,有的就会“不达目的不罢休”,这种“生男追求”就不同于一般的“偏好”和“情结”,而是偏好的极端形式。在此把其归纳为“养老需求”。

综上所述的“心理需求”、“生活需求”、“养老需求”带来的结果都是山区农村为达生男目的的现状和特点。此外应该看到地方性法规规定,农村家庭生育第一孩是女孩的,可以安排生育二孩;严格地说这也是一种政策性“生男”的暗示。同时由于贵州少数民族占总人口比重大,农村少数民族家庭可以生育二孩,贵州省的政策生育率为1.74,高出全国平均水平0.18。2001年

末,全省出生率、自然增长率仍分别高于全国平均水平 6 个千分点左右。这是造成全国已经进入低生育水平,而贵州还处在人口过快增长阶段的主要原因之一。

## 二、对策与思考

贵州还没有进入低生育水平,我省人口问题的重点是山区农民的人口问题,人口问题的实质是发展问题。正如人口转变理论提出:“发展是最有效的避孕药”。无论是打破山区封闭环境、加快山区农村经济的发展,还是改善居住环境和生活质量,建立山区农村养老保障机制等等,都必须依靠提高生产力水平,必须依靠国家实施西部大开发和新一轮扶贫开发。通过发展生产力,建立健全农村社会保障机制,使计划生育户,特别是独女户、双女绝育户在政治上有地位,经济上得实惠,生活上能保障,真正形成良好的利益保障机制,我省人口过快增长的问题才能从根本上得以解决。

笔者在此仅从我省这几年开展“婚育新风进万家”活动,去荡除山区农村家庭因“心理需求”、“生活需求”、“养老需求”的“求男生男”意识谈谈怎样探索建设山区新型生育文化。

1998 年 10 月全国婚育新风进万家活动延安座谈会和 1999 年 3 月中宣部、国家计生委《关于广泛开展婚育新风进万家活动的通知》下发后,我省结合自身实际,积极开展此项活动。以婚育新风进万家活动为载体,按照“一条主线、两个转变、四个突破”的要求,积极探索建设山区新型生育文化。

一条主线:突出以人为本这条主线。山区农村家庭,既是物质生产的基本单位,也是人口再生产的基本单位。促进家庭树立新的婚育观念是计生宣传教育工作的出发点和落实点。根据不同区域、不同民族、不同文化层次、不同经济基础、不同的风俗

习惯,针对性地“面向家庭以人为本”开展丰富多彩的活动,达到潜移默化、润物无声的目的。

两个转变:一是把普通的宣传转变为宣传咨询服务。即是把普遍的标语口号、空洞说教,转化为结合村民生产、生活、生育“三生”需要解决的实际问题,通过咨询、上门服务,把新的婚育观念融入“三生”服务之中。

二是把一般宣传转变为有特色、个性化的服务。即是把过去常规大一统的广播、电视、宣传资料针对不同群体、不同层次转变为有区域性的,民族特色的,按需服务、个性化的宣传教育。

四个突破:

其一,思路,从宣传管理向宣传服务求突破。

一是在宣教主体上实现了联合,省到县、市、区各级都形成了党委宣传部、文明办、计生委(局)、广播电视、文化等部门的联合宣传;

二是在宣教考核上实现从软指标到硬任务。把宣传教育工作列入年终目标考核的主要内容,分值权重提高。考核具体形式从“宣传品进村入户”,逐步转变为“宣传服务进村入户”,随机抽查群众对政策法规、优生优育、生殖保健常识的知晓率。

其二,机制,从灌输宣传向渗透宣传求突破。

一是在重要媒体上形成大宣传,主要对象是各级党政领导、计生管理队伍、综合治理部门,达到提高认识,典型引路、示范辐射作用。省级《贵州日报》、《当代贵州》、《贵州政报》、贵州电视台、贵州广播电台等重要媒体都开辟了专栏,市县两级在自身党报、广播、自办电视上也开辟了专栏节目,形成了常年不断的宣传声势。

二是大众文化传媒形成了大宣传,主要对象是广大群众特别是育龄群体。如省计生委主办的《人口与家庭》,订阅近9万

份,《人口墙报》发放近2万份,订赠阅已经形成进村入户。今年全省开展的“面对面、六个一”活动,就是宣传教育直接和群众面对面,实施“六个一”工程:一袋资料,一部方言剧,一个好栏目,一堂好课,一个家庭会,一本好书。特别是方言喜剧《国事家事》全省百场巡回演出,都是深入到村组,深受群众的欢迎。各级深入开展“六个一”活动,形成了多层次、多形式、大众化、持久性的宣传教育声势。

其三,在载体上,由单调宣传向多元宣传求突破。

把过去就宣传抓宣传转向宣传教育融入各项工作中,把宣传教育作为“三为主”的首位工程,首位意识得到逐步体现。

一是融入各种文娱活动之中,全省48个少数民族,有大小各种节日和健康的传统风俗活动1000多个,除了“春节”、“元宵”、“国庆”、“元旦”、“7·11”、“5·29”等佳节和纪念日外,还有“三月三”、“四月八”、“六月六”、“九月九”、“十月初一”等等少数民族的传统节日,以这些佳节、纪念日的文娱活动为载体,开展丰富多彩、形式多样的各种文娱活动,有地方特色、民族特色、群众喜闻乐见,吸引群众参与、寓教于乐、春风化雨。

二是近两年全省大的工作安排和要求中,如全面推进计生工作“村为主”、“三结合”培训,开展“做育龄群众贴心人”活动,创建“优质服务县”工作等等,都把宣传教育功能、职责、任务、效果作为工作的重要内容,评判标准。

其四,在形式上,由突击宣传向经常宣传求突破。

过去宣传教育往往是在检查、验收、现场会时突击一阵,基层有“抓了七、八、九(月),啥事也没有”的说法,着重从下列几方面把宣传教育常年化、经常化。

一是把计生宣传教育纳入各级《公民道德建设纲要》,纳入各级各类文明、红旗单位、村寨的评选标准,形成社会化的宣传

教育。最近,我省一知名大型国有企业和一名声显赫的红旗村,因计生工作失误被基层文明办“一票否决”,取消红旗文明单位称号,引起很大震动,起到良好的导向作用。

二是逐步建立经费保障机制。近两年省级事业费直接用于宣传教育的每年都在 200 万以上,市、县的宣传教育投入也大幅度增加。经费保障机制的逐步建立,为经常宣传教育奠定了物质基础。

通过上述“婚育新风进万家”活动的探索,山区农村家庭“求男生男”观念逐步转变,山区新型生育文化正在逐步建设。农村办理独生子女证的,由 1998 年的 400802 户,增加到 2001 年的 417257 户,晚婚率由 1998 年的 40.39%,上升到 2001 年的 48.92%。据不完全统计,目前农村家庭有 10 万户主动放弃或推迟二孩生育。2001 年末,检验人口与计生工作的几个核心指标,跨过了几个分界线,自 20 世纪 90 年代以来,出生率首次下降到 20‰以下,为 19.84‰,自然增长率自上年首次下降到 13‰以后,又突破 13‰,为 12.94‰,计生率两年上升 6.21 个百分点,为 76.31%,妇女总和生育率为 2.19,接近人口更替水平。贵州的人口与计生工作正处于迈向低生育水平的关键阶段。

# 西部大开发与贵州人口问题

北京大学教授 张纯元

## 一、中国计划生育成就和未来人口的发展态势

### (一)中国计划生育成就和它的社会经济效益

我国计划生育工作已经取得了巨大成就,从 20 世纪 70 年代初算起已经有 30 多年的时间了。在这 30 年里,我们国家一共少生了 6 亿多人口,人口出生率从 70 年代的 33.43‰降到 1999 年的 15.23‰,人口自然增长率从 25.83‰降到 8.77‰,综合生育率从 5.87 降到更替水平以下(即 2.1 个孩子以下),所以实现了人口再生产率的从高出生、低死亡、高自然率增长转变到了低出生、低死亡、低自然率增长的“三低”状况。这样一个巨大转变,我们只用了不到 30 年的时间,而这一步西方发达国家用了几十年甚至上百年才走完,所以我国取得的巨大成就是有目共睹的,也是为世人所瞩目的。这个成就意义是多方面的,从人口学方面来说,少生人口既有人口意义,又有社会意义,又有经济意义,还有生态环境意义。一般要从这以上四个方面来阐述,今天我们仅就它的社会经济意义上来说,我从 8 个方面来概括一下。

第一,节约了大量抚养成本。所谓抚养成本就是一个劳动力从他母亲怀他开始到出生抚养到 16 岁为止这个期间花费的



费用,其中有家庭方面的抚养成本、社会花费的抚养成本两个方面,就家庭抚养成本来说,城镇要花 9.5 万元,农村要花 3.6 万元,城镇、农村花在一起的社会抚养费是 7781 元,按照这个标准计算,我们少生了 3.38 亿人口,就为家庭和社会节约 7.4 万亿元的抚养成本,相当于 1997 年全国的国内生产总值,极大地促进了整个社会的经济发展。

第二,节约了少增加这部分人的物质技术装备费用。如果新增加的 3.38 亿人口成长为劳动力之后,就需要配备物资技术装备,我们国家城市在 1978 年时是 1 万元,现在就不一样了,现在城市要 7.4 万元,农村要 0.36 万元。美国就更多了,现装备一个城市劳动力要 10 万美元,装备农村的一个劳动要 16 万美元。但就是如此,我国少生这 3.38 亿人口所节约下来的物资技术装备费用也是很可观的,计算的结果是 6.99 万亿元,它相当于 1996 年全国的国内生产总值。所以,少生这 3.38 亿人口以后,我们就可以把它们节约出来的钱用来提高现有劳动力的物资技术装备,提高了现有物资技术装备水平,那社会劳动力生产水平就大大提高了。可以说,这对促进社会经济发展也起到了巨大的作用。

第三,节约了少增加这部分人口的社会福利费用。作为新增加的劳动力人口,社会除为他们提供物资技术装备以外,还必须按原有人口的平均水平来解决和提供社会福利费、社会救济费、文教卫生费、非生产性基本建设费用以及社会后备基金等,这是一个正常的社会劳动力应具有的。全国少生了 3.38 亿人口,就可以把这笔钱用于现有的劳动力身上,从而提高每个劳动者的社会福利费用。可见这个意义也是重大的。

第四,节约了大量的消费基金。人从 0 到 16 岁,社会和家庭要投入抚养费,16 岁劳动以后,他也要消费,要消费几十年。

全国少生 3.38 亿人,算算这两笔资金也是很大的,现在不用在他们身上,节约下来了,就可以用在现有人口身上,提高现有人口的生活水平,用于扩大再生产。总之这笔钱节约下来是很有意义的,对于推动社会发展、推动经济发展贡献是很大的。

第五,有利于提高人均资源占有量。我国资源总量不少,但人均资源占有量低,绝大部分资源人均占有量都低于世界平均水平。控制人口过度增长,使我国人均资源占有量逐步接近世界平均水平,是具有重要意义的。如,人均可耕地面积由于人口控制就会达到 1997 年的 1.955 亩,不控制就只有 0.93 亩(最新的数据是国土部公布的 1.45 亩;人均粮食,如果人口控制得好少生 3.38 亿,1997 年就能达到 401 公斤,不控制就只有 297 公斤,相差 104 公斤;人均森林面积,人口控制就会达到 1997 年有 0.12 公顷,不控制就会只有 0.10 公顷;人均可利用的草地,控制就会达到 1998 年的 0.25 公顷,不控制就会只有 0.2 公顷,减少 0.05 公顷;还有煤、钢、铁、电力等等,控制与不控制人口,人均占有量都大不一样。总之,我们国家由于实行计划生育少增加 3.38 亿人口,对于提高我国人均资源占有量具有很大的作用,对减轻人口对环境的压力也起了很大的作用,为我国人口社会经济资源环境生态建设可持续发展战略方针打下了良好的基础,这个意义的确是不应该低估的。

第六,有利于减轻社会公共设施的压力。我国人口基数大、增长比较快,上个世纪 70 年代城乡到处都存在人满为患的现象,许多社会公共地方拥挤不堪,那时就业难、乘车难、住宿难、看病难、就餐难、上学难、购物难、打电话难等等随处可见,这个我们是深有体会的。近 30 多年来,由于我国经济的快速发展、控制人口工作的巨大成就,使这些困难都得到了极大的缓解,明显地提高了社会公共物品的人均占有水平,人们的生活质量高

多了。上个世纪 80 年代初,我们到美国、英国、法国等去看人家的社会状态,觉得我们与人家一比差距太大;现在再出去看一看,觉得好多情况何其相似乃尔! 仍有差距,但不是那么大了,的确起了很大的变化,这与我们控制人口工作是密切相关的。

第七,有利于提高妇女的社会地位,增进身心健康和改善她们的就业条件。实行计划生育以前,妇女围着孩子转,围绕锅台转,她们很少有受教育的机会,社会地位是比较低下的;实行计划生育后,她们的身体健康有了很大的改善,而且用于学习的时间比较多,可以学一技之长,增加家中收入。

第八,有利于提高人口质量,有利于改善和提高人口再生产的社会条件 and 环境条件。实行计划生育后,广大育龄妇女晚婚晚育、实行少生优生,努力降低出生婴儿的缺陷发生率,从而提高了出生婴儿质量,对孩子培养成长,提高人口质量是极其有好处的。由于少生了这么多人,人均教育资源也增多了,生活水平也提高了,从而对改善中华民族的人口再生产条件起到了很大作用。

我简单从以上 8 个方面谈了我们实行计划生育后少生了 3.38 亿人口对社会所作的贡献,可以说计划生育对社会的贡献是最大的。对计划生育经费投入 1 元,它的回报率是 78 元,这是我们国家人口学会研究出来的计划生育效益的一种结论。美国人口学家研究的结论是投入 1 美元,它的回报率是 90 美元,这是从他们国家的实际情况研究出来的一种结论,比我们都高,我们可能低估了一点。最近科技部长宣布,科技的经济回报率是 1:29.5,即投入 1 元钱它的回报率是 29.5 元钱,我们计划生育的投资回报率远比他们高得多,教育投资的回报率是 1:8,即投入 1 元教育经费回报是 8 元。可见计划生育投入回报率是最高的,社会上的其他部门是不能比的。问题是,计划生育投入经

费的回报时间比较长,在几年内看不见,所以有时不愿投入,不舍得投入,这是一种近视的观点、局部的观点,如果看长远、看全局,应该承认计划生育投入经济回报率是最高的。这是我讲的第一个问题。

## (二)中国人口未来发展态势及特征

我国人口生育率虽然已经属于低生育水平行列,但距离人口零增长还有很长一段距离。由于人口再生产的惯性作用和育龄妇女人数还在不断的增长,21世纪上半叶中国人口总量还将继续增长。那么,增长态势如何? 高峰值究竟是多少? 这是大家所关心的,全国人民都在关心。我们做了一个预测,因为“五普”的数据还未正式公布,特别是关于人口预测的数据得不到,所以我还是利用1995年全国1‰人口抽样调查所得的有关数据,测定了3个方案来进行人口预测,分高中低3个方案:

高方案:2000年总和生育率为2.1个孩子,一直持续下去到2050年,最高峰值人口为16.1亿。低方案:2000年总和生育率1.53,持续下去到2022年,最高峰值人口为13.6亿,65岁以上的老年人口将占总人口的30%。

中方案:2000年总和生育率为1.90,持续下去到2033年,最高峰值人口为14.8亿,65岁以上老年人口占总人口的为16%。此后,总人口将缓慢下降。

以上3个方案预测的结果,中方案比较符合我们国家社会经济发展实际和计划生育工作的实际情况,是首选方案,优于另外两个方案。因此,下面的特征分析,我想就用中方案预测结果来进行。

我认为,我国人口未来发展态势将呈现出五大特征:

1.总人口达到最高峰以后转为缓慢下降的特征。据有关预测,到2001年达到12.72亿,到2033年达到14.8亿。第五次全

国人口普查结果出来后,大陆人口实际为 12.65 亿,低于 12.72 亿预测数。到 2033 年达到 14.8 亿人口后会逐步地慢慢下降,要进入负增长,美国人口普查局对中国人口的预测认为到 2050 年为 13.69 亿,美国人口理事会的预测为 14.3 亿。我们认为大体是这样,即达到人口峰值后会缓慢地下降,这也是人口再生产的一种规律性。

2. 具有低生育率和高净增量同时并存的特征。我国在 21 世纪上半叶里,人口出生率平均值大约是 12‰左右,应该说这么低的出生率应该带来低人口增长,但由于我国人口基数大,所以它出现这样一个特征即低生育率高增长量。我国从 2001 年到 2085 年人口大体每年要净增 800~900 万,净增量是够大的。西方国家就没有这个特征,他们是低生育率低增长量。从“四普”到“五普”的 8 年时间里,每年全国净增人口是 1279 万,这个数是相当大的。由于我国比较早地进入了更替水平,大约是在 1993 年就达到了 2.1,1994-1995 年为 2.0,1995 年以后为 1.8。这样的特征就告诉我们,中国的人口问题不仅要看生育率水平如何,也还要关心它的规模,关心它的净增量。

3. 劳动适龄人口增长快并达到最高峰的特征。我国劳动人口为 7.3 亿,按照有关预测 2001 年达到 7.75 亿。第五次人口普查把劳动人口上限提高 35 岁多,是 15-64 岁年龄段,所以劳动人口为 88798 万,按照预算全国劳动适龄人口 2010 年达到最高峰,为 8.7 亿。我国大约有 30 年的时间劳动适龄人口都在 8 亿以上,时间大约是从 2003 年到 2032 年。这个高增量的劳动适龄人口给我国劳动就业带来很大的压力,虽然劳动人口多有利于经济发展,但由于我国资金、技术、资源等比较匮乏,解决这么多的劳动力就业问题,确实是个巨大的负担。现在我国加入 WTO 后,我国会大量引进外资,来充分开发利用劳动力较多的

问题。但也存在一个矛盾,就是劳动力素质与资本要求的差距较大,这就需要我们加快技术人员培养,加快教育事业的发展,使劳动力资源在质上跃上新的台阶,从而适应入世后整个国家经济的发展。

4. 具有老年人口不但增长速度快而且数量很大的特征。上个世纪 90 年代,我国 65 岁以上老年人口为 7607 万,占总人口的比重是 6.3%,到 2000 年 65 岁以上老年人口按预测为 8900 万,实际上“五普”数为 8811 万,稍低一点,占总人口的比重为 7.03%,实际上“五普”数为 6.96%,估计到 2001 年末已超过了这些数。这就说明我国已开始进入了年龄老化型、老人型的国家行列,老年人口在 2004 年将达到最高峰,大约接近 3 亿,按预测数为 29378 万,大约占总人口的 20.01%,也就是说,每 5 个人中有 1 个 65 岁以上老年人,这个数是相当高的,其绝对数相当于同期工业化国家老年人口总数的 80%。这对于我国人均收入比较低的状况来说,挑战是前所未有的,怎样应对这个“银发”浪潮的冲击是个很大的难题,是我们应该认真加以应对的。

5. 少儿人口绝对量不断减少,在总人口中比重呈不断下降的特征。这个当然有利于我国控制人口目标的实现,也有利于学龄前、学龄儿童教育水平、教育资源的提高,从而有利于我国教育事业的发展和人口素质的提高。少儿人口绝对量下降“五普”提供了数据,0~14 岁人口为 28979 万,占总人口的 22.89%,比“四普”下降了 4.8 个百分点,还是下降比较快的。从 21 世纪上半叶人口总量发展趋势和特征来看,将出现三个高峰:一是总人口的高峰大约在 2033 年达到 14.8 亿;二是劳动适龄人口高峰大约是 2016 年 8.7 亿左右;三是老年人口高峰大约 2040 年出现峰值为 2.9 亿人。当然,在人口迁移运动中还会出现流动人口有计划增长的情况,也可以说以后会出现流动人口高峰,因为

市场经济,加入 WTO,以及户籍人口政策等等原因将促使流动人口更快地发展起来。

### (三)中国人口现在和未来存在的问题

人口问题的分析,从人口角度,我们可提炼出人口自身存在的问题;从人口社会学角度,我们提炼出人口社会问题;从人口经济角度,我们提炼出人口经济问题;从人口生态角度,我们提炼出人口生态问题,人口资源、人口环境问题等等。我这里重点从人口角度来分析研究。

我们虽然已经进入了现代型的人口再生户类型,已经实现了低生育水平,但是现实和未来中国人口还存在着很多问题,我概述以下几点:

1.人口基数过于庞大,是世界上第一号人口超级大国。1998 年我国人口 12.48 亿,它等于 4.5 个美国人口,41 个加拿大人口,21 个英国人口,到 2001 年按照我们预测,是 12.7 亿。实际上普查是 12.65 亿。这样的人口规模是够庞大的。人口多、规模庞大,有好的一面是劳动力价格便宜,不好的一面是负担很重,劳动就业压力大。毛泽东同志曾经对人口问题讲过两点论:人口多有好有坏。邓小平同志在毛泽东两点论的基础上强调了重点论,说人多,就方便了,不好的方面更大,给社会经济发展带来很多的问题。这就是我们国家的基本国情,人口庞大问题不是很容易解决的,需要长期的几代人的努力才行。但是我们还是有希望的,因为我国计划生育的成功使我们增强了信心,再过 35 年后我们会退居第二位,把第一位人口大国让给印度。印度 1999 年总人口是 9.86 亿,2000 年总人口上升到 10.02 亿,出生率 27‰,自然增长率 18‰,据预测印度人口到 2035 年就达 15 亿,会超过中国总人口。

2.出生婴儿性别比偏高。我国出生婴儿性别比具有三个特

征,一是0~4岁婴儿组在1991年是110.22,到1996年升高到119.98,到1997年是120.14,1998年达到119.02,具有普遍升高的趋势;二是随着孩次的增多而升高。据全国1%人口抽样调查,1980年至1988年一孩性别比105.49是正常的,二孩就偏高为110.88,三孩达到113.94,四孩114.13,五孩达到115.64,随孩次增高而升高。三是农村比城镇高。1995年城市是108.16,镇是111.12,县是110.53;1996年县是121.05,市镇只有110.6、110.8;1997年市是112.58,镇是119.7,县是122.27,有比城镇高的特点。原因是女婴漏报率比较高,一般在60%左右。有的是生第一胎男孩报女孩,有的是生了女孩不报或者转移了,或者是有选择性地人工流产,做B超,发现女的就不要了,是男的就保胎,人为干扰了性别比的正常发展。性别比问题,会形成社会问题。一个社会,一个民族长此性别比偏高的话,会引起社会的不稳定,导致未来婚姻市场的失衡,造成社会暴力等。国家计生委通过调研认为,要在实际工作中解决也不难,问题是在于我们宣传到不到位,我们工作的深入细致程度如何,如果我们宣传到位,工作认真细致,有具体的工作步骤,这个问题是慢慢可以解决的。中国21世纪人口白皮书要求,到2010年我国人口性别比走向正常。

3.人口文化科学素质偏低。人口学界认为应包含中国人口与身体素质、科学文化素质、思想道德素质等等。从现状来看,中国人口科学文化素质确实偏低,无论与发达国家相比或与发展中国家比较我们都是偏低的。1990年我国文盲半文盲的比重是15.88%,菲律宾是6.7%,泰国是10.7%,阿根廷是5.7%,受高等教育的比重我们国家是1.42%,菲律宾是18.9%,泰国是5.1%,阿根廷是15.2%。25岁以上人口受教育比重,美国大学占46.5%,文盲是0.6%,日本大学20.7%,文盲0.3%,与我



国相比较是很低的。我国人均受教育年限 1999 年为 6.05 年,而美国为 14 年以上。提高我国人口文化科学素质,确实还需要努力。

4. 婴儿出生缺陷发生率相对较高,约在 13.1‰,影响我国人口的出生人口素质。

5. 过剩人口较高,就业压力很大。我国随着现代化的进程,对劳动力的需求相应减少,从而加重了就业的压力,这个问题也是很紧迫的。

6. 人口老龄化速度快、规模大,对经济社会发展挑战性强。我国人口老化很有特点,一是老化速度快,西方国家到老化型大约经历了 100 年左右的时间,而我国只经历不到 30 年时间就进入了老年型社会;二是老年人口规模大,数量相当庞大。我们老年化人口数量相当于西方国家老年化人口总量的 80%;三是地域分配不均,农村老化程度高,市镇低,因为人口流动,年轻力壮的年轻人都外出到市镇去了;四是老年人增长速度快,我国近几年年均总人数增长是 8‰,而 65 岁以上老人年均增长速度是 34‰,80 岁以上高龄人口增长速度更快是 46‰,比总人口增长速度快 5.5 倍;五是先老化、后经济起飞。西方国家不一样,是经济先发展,才进入人口老化。我们国家是在经济还未发展,还未起飞的时候,就已经进入人口老化。这就意味着我们应对老年人口这个“银发”浪潮的经济实力很弱,很不好应对。人口老化是社会发展的必然,也是社会进步的一种反映,是不可避免的。我们国家人口老化发展的规模已经定了,只能面对,承受而想办法来解决。正因为这样,国家对老年人口问题很重视。人口老化问题,重点应在 80 岁以上高龄老人,它比总人口增长速度快,这个压力很大,因为他们生活也不能自理,困难很多。我们在 22 个省进行了抽样调查,专门研究如何解决老年化人口的

生活保障、医疗、生活照料、精神危机等问题,探索中国人健康长寿的原因。

7.我们是人口大国,经济小国,人均资源匮乏,人均收入低,贫困人口较多。我国国内生产总值 1993 年为 5446 亿美元,当时位于世界第 7 位,但人均仅 465 美元,在世界上排列 125 位;1996 年人均收入达到 670 美元,1998 年 750 美元,列 123 位。由于我们人口基数太大,我们要位次上去,很不容易。全国户粮也是如此,1996 年我国粮食总产量是 1 亿吨,位于世界第 1 位,但人均只处在 100 位,1996 年 4900 亿公斤,居世界第 1 位,但人均只处在第 80 位,其他方面也是如此。我们的贫困人口仍然还有 3 千万,今后消除贫困人口的任务是十分艰巨的。

8.我国人口不但总量多,而且各地发展不平衡,人口增长率差异很大。1998 年全国人口自然增长率是 9.53‰,有 11 个省区超过全国的平均水平,山西 9.92‰,江西 9.08‰,广东 10.90‰,海南 12.92‰,贵州 14.26‰,云南 12.10‰,西藏 15.90‰,甘肃 10.04‰,青海 14.48‰,宁夏 13.08‰,新疆 12.81‰。1999 年全国人口自然增长率为 8.77‰,上述这 11 个省区都高于全国的平均水平,这说明我国人口发展不平衡。

#### (四)解决中国未来人口问题的主要对策

在 21 世纪前半叶,我国人口将相继出现三个最高峰和一个低谷,即 2016 年的劳动人口最高峰,2033 年的总人口最高峰,2040 年的老年人口最高峰,一个低谷是到 2015 年的抚养系统比较低,为 38%。我们要利用好这抚养系数比较低的好的发展时机,采取如下对策:

1.利用抚养系数低的有利条件,大力发展经济,保持较高的经济增长率水平。社会经济发展是解决人口问题的基础和前提条件,因为人口问题本质上就是发展问题,所以在下大力抓经济

发展的同时,针对当前我国少儿抚养系数和老年抚养系数都低的状况,也就是说抚养系数不高,意味着我们的储蓄率比较高,投资率也会比较高,我们发展的机遇就会比较大。目前我国经济增长率在 7% ~ 8% 也还没有把经济潜力挖掘出来,还有潜力,而且在保证高增长低膨胀的同时,能够使我国经济总量很快地发展起来。因此“十五”期间提出的 7% 年增长率是完全可以实现的,特别是我们入世后,国外的技术、资本都会源源不断涌入国内,这就为我们的经济增长创造了好的条件。

2. 要继续推行计划生育。虽然在 21 世纪的一定阶段可以调整和完善人口政策,但中国巨大的人口基数决定我们实行计划生育是长期的,只有长期坚持计划生育,才能把总人口逐步调整到符合可持续发展要求的水平上来。我认为,现行的生育政策要一直继续下去,要继续不断完善。中央的《公开信》明确指出—孩化政策是一代人的政策,所以到 21 世纪的一定时间,可以调整和完善生育政策。如城市和农村在一定限定下都实行二孩政策,我国也是可以处于低生育水平。我认为按总和生育率 1.9 左右,持续下去,能比较平稳地慢慢地使我们总人口绝对数减少,达到可持续发展的要求。如果都是一成不变地按现行的 1.53 或 1.56、1.60 继续下去,到 50 年后我国人口年龄结构更加不合理,老年抚养系数一直增高,我国社会经济难以负担。所以我认为,最好在 2016 年进行调整,我也正在做 21 世纪人口生育政策完善问题的研究,到时候向中央决策建议。我国从 1 亿人口到 5 亿人口增加 4 亿,只经历了 306 年时间,那我们为什么不可以采取少量的递减来减少总人口,随着时间长一点来达到总人口规划速缩的目的呢? 搞急进式弊端都很大,人们又难于接受,效果是不好的。

3. 实行合理的经济技术政策,合理的劳动就业政策。我们

要充分发挥我国劳动力丰富廉价优势,增强我们的竞争力,不要专门只提高精尖技术,把大量的劳动力闲置,不提供就业机会,浪费劳动力。应实行金字塔状的经济技术结构和就业结构,以应对劳动年龄人口高峰的到来。另外,也不要怕失业率的发生,社会化大生产的市场经济存在失业是合理的,是经济发展的需要,是必然的。法国的失业率在 12.3%,我国 3.1%,意大利 12.4%,美国 4.9%左右。有一定的失业是有利于经济发展的,问题是要把失业者的基本生活予以保障。我国采取建立失业保证金制度、城市最低生活保障制度等就是这样的措施。这样社会保险系数就提高了,就会安定。从而促进经济增长率的提高。

4. 建立和发展养老保障制度。面对银发浪潮的到来,家庭养老是不够的,要把社会养老提到议事日程上来。要实行社会养老、家庭养老、老人自养三位一体的、互相补充的养老保障制度,要像西方国家那样,基本主要依靠社会养老保障,但也要注重家庭养老保障,这个在西方因被忽视,他们认为是一大失误,西方国家也在慢慢恢复强化家庭养老功能。另外养老金的筹措,国家、企事业单位、个人都要有所承担。新加坡原来国家不出资,都是企事业单位出,而且出大头,所以造成它的生产成本逐步提高,削弱了它的产品在国际上的竞争力,后来它就加以改正了,由国家、集体、个人共同承担。现在全国积累了一大笔资金,不仅可以用于养老,还可以买房,用作教育基金等多种用途。我们还是要采取社会基本养老保险、企业补充养老保险和个人劳动储蓄养老保险相结合的办法。如按照这样的模式,我国的养老保险是可以得到解决的,老年人可以安祥地度过晚年。

5. 实行科教兴国战略,大力发展教育,不断提高技术创新能力,推动生产的快速发展。加大教育投资是非常重要的。发展教育在分配机制上面,一定要考虑到受教育多、高学历的要得到

高回报,不应采取过去脑体倒挂的分配制度。另外高校的劳动生产率也要提高,世界上的高等学校师生比都是比较高的,一般是1个教师比14个学生即1:14,我们的学校是1:7,主要问题是学校办社会。有关后勤以后要由专业办公司慢慢地分离出去。我们到国外大学去看,人家大学就只管教学和科研,其他方面如后勤管理等等都不管。同时要尽快提高科学成果的转化力。要按照可持续性发展要求,尽快完成由粗放型经营向集约型经营转变,增强国际竞争力,应对人世。最后一个措施是实行西部大开发。要解决中国的人口问题,经济发展问题,社会进步问题,人口老化、生态平衡、环境保护等等问题,就必须实行西部大开发战略,否则这些问题都得不到较好解决。美国东部开始最先发展起来,西部很落后,旧金山、洛杉矶都落后,后来实行西部大开发,现在东西部并驾齐驱。从这几个方面出发,我国人口问题是能够得到缓解的。

#### (五)我国未来人口发展目标

我国人口未来发展目标,人口学术界众说纷纷,意见分歧很大。人口数量规模究竟如何?怎样提法合适?有的说,低生育水平是我们的目标,其实低生育水平不是我们的目标,它没有给出人口数量目标,主宰不了未来人口规模的多少。有的说要人口零增长,其实人口零增长可以作阶段性目标,但它也不是最终目标,人口零增长是在什么规模、什么水平上的零增长,它没有明确。有的主张静止人口,即就现在规模不增也不减,它也不是最终人口目标,也是一个阶段性人口目标,因为它也不能管未来人口总体规模是什么,它只是管规模永恒地静止下去。另外有人提出适度人口,适度人口的提法倒可以,但你的度在哪里,度究竟是什么?也不能作为人口目标来考虑。有的主张要人口负增长,负增长也只能作为阶段性目标,负增长“负”到什么时候,

持续多久,如永久持续下去,这个民族迟早就会灭亡。所以这些都不能回答中国未来人口目标究竟是多少。那么我们怎样来确定人口目标呢?过去我们认为只要人口与经济相适应就可以了,适应经济发展的人口就是我们的人口目标,这有道理,但不全面。现在人们的认识又进步、又提高了,就是要考虑可持续发展,因此能满足可持续发展要求的人口条件就是我们的人口目标。从实践上看,可持续发展不是短期的而是长期的。从范围来看,它不是局部的而是全局的。从空间上来看,它不是一个区域的,而应当是多区域的,不是一个国别的而是许多国家的甚至是全世界的。从要素上看,它不是单一的因素而是全方位的因素,它应该是人口与经济社会、资源、生态环境统一体的协调发展。考虑可持续发展需要的人口条件,是比较复杂,但是可以计算出来的。去年我有个博士生做的就是这个题目,他以新疆作为实例来加以分析,把可持续发展所有的要素作为参数输入进去,把调整人口的各个参数也输入进去,最后调制出新疆实现可持续发展的适度人口,为了达到这个适度人口,今年新疆在人口计划工作中要采取什么对策。这个论文是很有水平的,被评为我校的优秀论文。从中可以得个启示,我们考虑人口目标时,一定要考虑可持续发展,那么未来 16 亿人口是不是适度呢?据宋健和我国搞控制论的科学家的测定,我国生态环境的承载力最高界就是 16 亿,再多就承载不了了,16 亿人口是我们国家生态环境承载力的最高界,它不是可持续发展的适应。可持续发展的适度应该远远低于这个量,所以宋健等人提出,适合中国可持续发展的人口规模是 8 亿。其他别的科学家提出中国可持续发展的人口规模是 10 亿。所以我认为,中国人口未来目标符合可持续发展的人口规模应该是 8~10 亿这样一个区间,而不是 16 亿人,这作为未来人口主体目标是合适的,但是这个符合可持续

发展的适度人口,它不是一个时点的绝对数,就是8亿零1千万或9亿等时点的绝对数。它应该是一个幅度,它应该是有时度的上限和时度的下限,在这个时度的上下限间,如果突破这个时度的下限,那我们缺乏劳动力,影响我们对自然资源的开发利用,不符合可持续发展的要求。所以把8~10亿作为我们未来人口规模是适合的。那样,按照我们的预测,2030年达到峰值人口后是14.8亿,那我们就要通过负增长来每年减少一点,逐步经过100年甚至150年、200年减少到10亿以下,实现我们未来的人口发展目标。

## 二、西部大开发与稳定低生育水平

### (一)人口在西部大开发中的地位和作用

西部大开发是中央的重大战略决策,是实现邓小平同志提出的我国第三步发展战略的要求,也是振兴中华不可缺少的重大举措。西部大开发的实际进程取决于三个条件,即自然条件、人口条件和经济条件。因为我们是讲人口问题,所以自然条件、经济条件忽略过去,重点讲人口条件在西部大开发中的作用。

应该说,西部大开发要求有一个良好的人口环境条件,有一个很好的人口环境,否则西部大开发就会受到很大影响和制约,那么人口条件怎样制约西部大开发呢?我觉得是多方面的,经济学界和国家有关部门对此都不能很好地理解和给予足够的重视,这是不应该的。这次国务院在房岑开座谈会的时候,我在会上发表了这个意见。人口素质方面明显影响和制约西部大开发的进程,人口增长快,花费在新增人口上,资金又比较多,从而制约着西部大开发的发展。从一般情况来看,凡人口增长1%,国家必须拿出4%的国民生产总值来为这1%人口服务,既包含了生活消费,又包括了技术装备费用,还包括了社会福利费用等

等。西部 10 个省区平均人口自然增长率是 11.28%，按“新增人口 1% 的所需要资金计划，就必须拿出 346 亿元来为新增人口服务。就抚养费来说，1998 年所增人口 312 万人，每个人抚养费 6.4 万元，所以新增人口所花费的抚养费有 2066 万元，这说明新增人口快制约了西部大开发的顺利进展。另外，人口增长迅速使就业的压力增大，也会推迟产业结构的升级，也会推迟技术结构的升级，从而延缓西部各省区劳动生产率的提高。这就显示了人口数量和人口规模对西部大开发的制约。另外，人口增多后必然要降低人均资源占有率，从而影响西部经济的发展。这是从人口数量方面看，它对西部开发的制约。从人口质量上来看也是这样，劳动力是生产三要素中最活跃、最基本的要素，它决定着生产发展的方向和产品的质量高低，劳动力素质的不同，经济效益就不同，产品的质量也不同，国家的竞争力也会不同。说实在的，经济的竞争背后是劳动力高级的竞争，是科学技术人才的竞争，是人口素质的竞争。所以人口素质的状态对一个地区的经济发展相当重要。邓小平同志说，科学技术是第一生产力，那么技术等级，受教育年限，人们的观念新旧都制约经济的发展，同样也制约西部大开发的进程。经营管理也是生产力，是否具有现代经营管理的意识和才能，这个也与人口素质有关，它也直接制约着西部经济开发的进程。这是从人口素质方面对西部开发的制约。

从人口结构方面来看，西部的人口结构年龄比较轻，说明未来生育能力比较强，人口增长的势头比较猛，人口量要增加，必然制约着西部经济开发。另外，成员结构分布不合理也制约着经济开发。西部育龄人口占 70% 以上，比全国高 10 个百分点。还有西部人口文盲率高、大专毕业生少，还有人口产业结构和职业结构等，都制约着西部经济的发展，影响西部大开发的进程。



从人口分布方面来看,一般来说,西部人口密度是比较低的,四川、重庆、贵州、陕西几个省区人口密度都高于全国的人口密度,除这四个省区以外,其他省区人口密度稍低,但这些省区适宜人生存的面积比较小,超过联合国规定的干旱地区人口密度标准,绿州人口密度太高,严重超载,有违可持续发展的战略方针,于西部经济发展不利。

总之,人口对经济发展,对西部大开发的作用是全方位的、多层次的,决不可低估。我们应当正确地认识,估计人口条件在西部大开发中的地位和作用。人口生产和再生产对经济的发展,对西部大开发的促进都非常重要。西部大开发靠什么?说到底是靠人,靠掌握了先进技术的人。既然人口对西部大开发有举足轻重的作用,全方位地制约着西部大开发,那么现实的西部人口条件如何呢?我们看看这方面的情况。

## 2. 西部人口条件的状况

(1)人口增长较快,它制约着西部经济的快速发展。从1990年到1998年西部地区净增人口2594万,年均增加324万,比全国高0.85个百分点,占全国人口比重上升了0.17个百分点。

(2)人口年龄结构较轻,总负担系数较重,制约着经济的快速发展。人口年龄结构较轻,意味着人口增长势头较猛,所创造的国民收入,有相当一部分被新增人口吃掉了,不利于经济的发展。

(3)人口受教育程度不高,素质比较低,制约着经济的快速发展。人口受教育程度,既是人口控制的标志,也是提高人口科学文化素质的基础。除新疆教育程度较差外,西部其他省区都低于全国的平均水平。从文盲率来说,除四川、重庆外,15岁以上的文盲、半文盲人口都高于全国平均水平。大学受教育程度,

除了新疆、青海、西藏以外,其他省区都低于全国平均水平。还有技术人员构成,全国是万人中有 3000 多名,西部最高的除四川有 160 多名外,其他省区只有几十,都比较少。另外受教育年限也较低,受教育年限排名是,宁夏 6.54、甘肃 6.07、青海 4.91、贵州 5.73、云南 5.79、广西 6.71、内蒙古 7.43、陕西 7.05、四川 6.83、重庆 6.81,西部都低于全国平均水平。这些都说明西部开发急需改变落后状况。

(4)人口产业结构不合理,制约着经济的迅速发展。全国人口产业结构一产占 50%,二产占 22.5%,三产占 27.5%,西部地区一产比重高于全国平均水平,二产均低,三产除新疆、重庆外也均低于全国平均水平。

(5)控制人口过速增长工作力度有待加强,维持现状不利于西部大开发进行。西部省区一孩率普遍较低,全国是 71.32%,除四川 74.54%外,其他省区都低于 70%;多孩率除重庆、陕西外,也都比全国高;独生子女证率除四川、重庆外都普遍比全国平均水平高。从以上表现和现状来看,西部省区人口情况离西部大开发要求无论是从控制人口数量,还是从提高人口素质来看,都有很大差距,要下大力气加以解决。

## (二)稳定低生育水平的内涵与特征

### 1. 什么叫低生育水平

在我国条件下,就是说综合性生育率在更替水平以下,在政策生育率以上这样一个幅度就叫做低生育水平。这是一个幅度,而不是一个时点数,在一个时期才能测定出是否处于低生育水平。国外对低生育水平有它们的理解和概念,它们认为总的生育率等于或小于 2.5 就算作低生育率,这样的认识和概念与我国有比较大的距离。我们不主张越低越好,而是应该有一个幅度。

2.怎样确定更替水平?更替水平如何理解?人口学认为,净再生产率为1时,就具有更替水平。平均一个妇女一生生育的女婴能接替她母亲的生育职能数量,也就是一个妇女一生生一个女孩就是净再生产率。因为她生出来的女孩能接替她母亲的生育职能,使我们民族人口繁衍下去。生育的普遍性是男女1:1,所以净再生产率等于1,也就是她生一个女孩的同时也会再生一个男孩,因此更替水平我们就定为2,因为夭折率较高,所以加1个保险系数0.1,这样2.1就叫更替水平。怎样确定到不到更替水平?生育的更替水平是用综合生育率来测定的,但综合生育率受三个因素的影响,一个因素是性别比,综合生育率随着性别比的提高而提高,随性别比的降低而降低。第二个因素是受生育分布的影响,即从15至49岁育龄妇女生育分布状况如何的影响,生育得越密集那么总和生育就越低,就能达到更替水平,但一般来说,生育分布比较正常,比较均匀,变化很小,因此对综合生育率影响很少,可以忽略不计。第三个因素是对是生存率的影响,生存率越高更替水平就越低,反之亦然。从我们国家来看,凡是性别比偏高的地区,生育更替水平都要偏高一些。综合生育率按照稳定低生育水平的要求,一般就在1.9~1.6之间,政策生育率城镇是1.15个孩子,农村是1.7个孩子,城乡合并在一起再加上人口的加权,得出的结论是上限1.9个孩子,下限1.6个孩子,整个国家生育率的状况就是这样。

3.低生育水平的内涵理解。一般人首先想到的是生育数量的多少,低于更替水平以下,在政策生育率水平之上,这是我们所说的生育数量。但是低生育水平的内涵不仅有量的含义,它还包含有与它相适应的人口再生产的相关指标也是配套的,比如说与低生育水平相适应的性别比和出生人口素质,出生缺陷发生率在正常范围内,与低生育水平相适应的人口老化的度不

要太高,甚至与低生育水平相适应的人口再生产的条件也是相适应的。所以,我们理解低生育水平内涵时,不仅看它的数量,而且要考虑它的结构、素质、状态。

#### 4. 什么叫稳定低生育水平? 稳定是什么含义?

稳定是针对提高来说的,提高生育水平就不是稳定,我们的低生育率具有很大的反弹性,是不够稳定的。稳定还是针对生育水平的持续性来说的,稳定不是在一二个年度能测定出来的,它要在一定时期内五年、十年或十五年才能把它确定得很清楚,所以稳定的含义中也有生育的持续性。当然按照上述表述,稳定并不要求越低越好,它要求相对平衡。我国地域大,东部、中部、西部地区之间有差异,一个省区内部地市县之间也有差异,稳定是就全国总趋向而言,而不是指超过更替水平的地方也要稳定。

5. 我国低生育水平具有的特征。从以上论述,我们可以概括出以下特征:

(1)我国低生育水平具有不稳定性特征。世界发达国家的低生育率是稳定的,因为它是随着社会发展自然形成的低生育率的生育水平,所以它是平稳的,随着社会发展自然下降起来的,它没有反弹性。我国的生育率潜在着许多反弹的因素,因为我们主要是依靠行政制约力量使生育水平下降的,所以一旦生育政策不稳定、育龄妇女减少、环境发生了变化,或工作出现了失误等都会反弹。

(2)我国低生育水平具有不平衡性特征。全国不平衡,东部、中部比较低,西部有好些省比较高,就是在一个省区内部也不平衡。

(3)中国低生育水平是在高位总量条件下的低生育水平,存在低生育率与高增长量的矛盾。西方国家的低生育水平是低增

长量或负增长。我国人口规模较大,年龄相对轻,生育的惯性还要持续相当长的时间,所以存在这样的矛盾,生育率是低了,但增长量比较高。

(4)中国低生育水平与人口外在要素尚不协调的特征,人口与社会、经济、资源、环境仍然存在尖锐的矛盾。西方国家的低生育水平是与生态环境相一致的,我们则是相反的。

(5)中国低生育水平具有长期性的特征,直到满足可持续发展的适度人口为止。

#### 6. 稳定低生育水平的意义

(1)对削低总人口高峰值有重大意义。如果不稳定低生育水平,我国人口会达到 16 亿甚至 17 亿。现在实行了稳定低生育水平政策,我国总人口的高峰值就在 14.8 亿,所以很有意义。

(2)对削低劳动力人口高峰具有重大意义,相对减轻劳动就业的压力,相对提高我国的人均劳动力生产水平。

(3)对解决人口老化,缓解“银发”浪潮有重大意义。低生育率虽然加速和提高了人口老化程度,但不会增加老龄人口的绝对数量。由于稳定低生育水平,减少新出生人口从而节约扶养成本,节约这些费用转而用在对老年人口的负担上,为应对“银发”浪潮准备了物质条件。

(4)对相对提高人口质量具有重大意义,减少对净增人口的投资,而用作现存人口的教育费用,相对提高人口的受教育年限。

(5)对促进社会进步和经济发展有重大意义。我们把少生的 3.38 亿人所节约下来的各个方面的资金,用来投入到社会经济发展,作用将是巨大的。

(6)对缓解我国低人均资源水平,提高资源利用率具有重要意义。

(7)对我国环保事业的发展,实现可持续发展具有重要意义。

### (三)稳定低生育水平的艰巨性、可能性。

在我国条件下,把生育水平降下来难,但稳定住更难。稳定低生育水平的艰巨性可以从以下方面去理解。

1.我国的低生育水平是在诸多行政因素作用下取得的,很不稳定,具有很大的反弹性,要改变这种状况需要长期艰苦努力的工作。

2.我国低生育水平的出现是超前的、超经济的,也就是说我们低生育水平的出现,中国的发展还没有为它提供相应的、必要的基础。要稳定住低生育水平,必须要有与它相适应的经济条件、经济基础。这样的条件创造是需要一定时间的,也是不易的。

3.我们的低生育水平是在人们生育观念没有发生根本变化条件下取得的,而稳定低生育水平既要以人们的生育观念发生根本变化为前提,又需要有必要的经济条件和社会发展程度。而稳定低生育率就要求人们在观念上给之提供思想基础和精神条件,因此转变人们的生育观是需要条件和努力工作的。

4.目前的低生育水平是在人口质量相对较低条件下取得的,而稳定低生育水平是与人口质量较高联系在一起的。脱离质的变化,单纯的量的变化是不稳定的。而这些条件的创造是需要时间的,任务是艰巨的。

5.育龄夫妇主人意识增强,他们对计生工作的要求更高了,服务面也更广更全面了,要求的层次也是多方面的,而我们现在的计划生育工作水平是不适应的,计生干部素质也是不适应要求的,为此需要我们付出艰苦的努力。

我国稳定低生育水平尽管难度大,但有利条件较多,稳定低

生育水平是可能的。应当看到,社会在不断前进,经济在不断发展,人们的生育环境在发生变化,经济收入的提高、城市化的加速等都有利于人们少生优生,促进着生育观念的变化。从生育小环境来看,由于教育事业发展很快,随着群众受教育程度的逐步提高,人们接受政策生育水平的人越来越多,一个家庭对自己子女的教育投资越来越大,家庭的生活方式也在改变,人们的生育观念也在发生变化。随着计划生育宣传工作的开展,新的婚育观念会越来越深入人心,这种生育小环境也为我们的稳定低生育水平提供了客观的可能性。另外,党政领导对稳定低生育水平会更加重视,全面思考和部署这方面的工作,我们计生队伍素质也会提高等等,这些都十分有利于我们稳定低生育水平。

#### (四)稳定低生育水平的利弊分析

稳定低生育水平,利大于弊,是在两难之中的优选之举。稳定低生育水平,可以削减总人口高峰值,但人口老龄化加重了。这两难无法避开,只能两难权衡取其轻,顾人口规模这一头,适当关注人口老化程度,这是由我国人口国情决定的。对稳定低生育水平应当有正确的认识:

其一,有的说稳定低生育水平,加速了人口老龄化。对人口老龄化应该有个正确的认识。人口老龄化是人口再生产的必然趋势,是社会经济发展的必然结果。稳定低生育水平虽然会加速人口老化的程度,但不会加大老年人口的规模。这使我们能够腾出手来,把由于稳定低生育水平而获得的社会方面的物质条件,用来解决“银发”浪潮,解决人口老化问题。所以这不是什么负面影响,是一种社会进步的必然。

其二,关于削弱家庭养老功能的问题。生的少,家庭规模小了,养老功能削弱了,这是传统观念。现在生的少了,质量高了,家庭的规模比较小了,但相对比较富有,那么养老功能不但不会

削弱而会更强了。过去传统的观念是靠人口数来养老,现在的观念要靠子女的质量来养老。养老问题不光是家庭,社会也应该贡献力量,所以现在提倡的是家庭养老和社会养老相结合的模式,而不是把养老问题完全寄托在家庭功能的增强上,因此,稳定低生育水平并不是完全削减了家庭老年保险。

其三,关于少儿比重小,青壮年劳动力短缺的问题。我国现在0至10岁年龄组的比重并不低,“五普”资料显示,0至10岁组的人是2.89亿,占总人口的22.89%,这个比例比起其他国家0至10岁组占总人口的比例还是较多的。如意大利占15%、保加利亚占16%、摩洛哥占12%、德国占16%、法国占19%、英国占21%等等,我国所占比例并不是很小,甚至我国还有继续降低的空间。在我国,青壮年劳动力短缺问题长期不会发生。因为我们现在8.8亿劳动人口中,45岁以下的占了绝大部分,而且以后每年还有1700万左右的年轻人进入劳动力市场,何况未来的发展是知识密集型的、技术密集型的,高新科技产业要占绝大部分,它要求劳动力素质而不是数量,不是以劳动力密集型企业为主。

其四,关于出生性别比问题。这个问题是人们的重男轻女观念导致的,不是人口生育政策的必然,但是在人们传统观念没有发生重大变化的情况下,稳定低生育水平会浓缩人们的男性偏好思想,我们通过采取有针对性的措施是可以解决的。

其五,人口质量逆淘汰问题。这个问题似乎存在但实际上不存在。城乡之间主要是在受教育条件等方面有些差异,但随着城市化的普及、农村受教育程度的提高和农村经济的发展,这些都不是什么主要的根本问题。就综合素质来看,农村可能高于城镇,所以实际上根本不存在人口质量逆淘汰问题。



### 三、贵州省人口问题与解决的对策建议

#### (一)贵州省人口与计划生育工作的成就

贵州省自 1975 年实行计划生育以来,人口与计划生育工作取得了巨大的成就,主要是全省人口出生率有了大幅度的下降,人口出生率从 1975 年的 40.11‰ 下降到 1999 年的 21.9‰,综合生育率从 20 世纪 60 年代的 6.45 个孩子下降到 1998 年的 2.43 个孩子,全省人口规模得到了有效的控制,共计少出生 800 ~ 1000 万人。全省多孩率从 1981 年的 55.93% 下降到 1999 年的 12.41%,同时全省各地计生工作积累了不少经验,有不少地、市、县受到国家的表彰。

#### (二)贵州省的主要人口问题

从 2000 年“五普”的情况来看,贵州人口出生率仍在 20.5‰,自然增长率在 13.06‰,显然没有达到更替水平以下的稳定低生育水平阶段。贵州省总人口 3525 万的人口规模偏大,相对贵州较为脆弱的生态环境,每平方公里 208 人的人口密度偏高,比全国人口密度高出 60%。贵州 1998 年文盲、半文盲率高达 28.98%,女性达 42.78%,平均受教育年限只有 5.73 年,专业技术人员也少,只有万分之 58.1。贵州人口年龄结构较轻,2000 年人口普查数据,全省 0 ~ 14 岁人口占总人口的 30.29%,高出全国 7.4 个百分点。这意味着贵州人口增长惯性要持续较长一段时间。贵州人口性别比也偏高。2000 年人口普查数据为 110:100,正常值应是 102:107。贵州多孩率 1998 年比全国平均值高出 8.86 个百分点。

从贵州社会经济上看,全省人口经济密度偏低,为 4.3 万人/万元,全国是 1.56 人/万元。全省城乡人口分布不合理,城镇人口只占 23.8% 比较偏低。同时贵州人口产业结构也不合理,一

产人多,二产、三产较少。

### (三)对贵州控制人口过快增长的对策建议

1.党政领导的重视是计生事业发展的根本保障(党政领导重视的5条标准附后)。

2.计生工作要以“村为主”,尽快实现计生村民自治(计生工作“村为主”的十大机制附后)。

3.社会各部门分工合作,各司其职,齐抓共管,对人口进行综合治理。人口与计划生育工作光靠计生部门是不行的。对社会各部门要有个齐抓共管的工作思路,要有计划进行考核评比,有具体的制度保证。泰安市建立了32个党政管辖部门发的综合治理人口问题的文件,每个部门对计划生育工作的职责是什么,怎样进行部门考核检查等都有规定,真正形成了综合治理的局面。

4.资金投入要到位。计划生育经费是属于社会发展基础性的投入,各级财政都要给予保证。资金到位至关重要,现在是市场经济,如没有相当经费支撑,怎么工作?怎么运作?保证经费投入是完成计划生育工作的基础性条件,各级领导要下决心解决这个问题。有一次我在北戴河参加党中央、国务院邀请国家计生委、卫生部系统的先进模范人物召开的座谈会,我在会上代表国家计生委有个发言,其中谈到了计划生育经费问题和国家财政投入不够问题。会上李岚清副总理、王忠禹秘书长都很重视,当场表态要张维庆主任回去搞个比较符合实际情况的计划生育工作经费预算。从上面来说要解决,但下面各级领导、各级财政也要积极出力,这样才能使计生经费有保证,使我们的计生事业顺利发展。

5.宣传工作一定要先行,并且一定要做到位,宏观上要有声势,微观上要进村入户、入脑入耳。对计划生育宣传工作要特别

重视,它是开路先锋工作,因为人是由思想支配行动的,做计划生育工作如不改变人的认识、改变人的思想观念,就没有做到点子上。你专门去抓结扎、专门去追大肚子,这个工作当然要做,但它比较起宣传工作来是第二层次、第三层次的事了。宣传工作涉及改变人们思想观念问题,是最为重要的,特别在落后地区,观念、思想意识形态在整个计划生育工作中显得更加突出。经济发达地区经济对人们的制约相当厉害,在山东如超生一个不是罚3~5万元,而是罚8~10万元。这在一定程度上能起到制约作用。在经济不发达地区,为了改变思想观念,多做宣传工作,更有效果。我与李宏规同志总结的承德模式是落后的山区,它为什么控制人口比河北合肥经济发达的南部还好,它就是抓思想,抓人的生育观念的转变,同时在养老保险等方面,制定各种优惠政策,甚至连计生户乘坐公共汽车都优惠,使人们觉得有光荣感,它思想工作做得很到家,它的生育就降得很低,它并不是完全靠经济力量,它就靠转变思想取得成果。我们也总结了汉中模式、宜昌经验等。我们贵州是落后经济山区省,我们要把思想工作、宣传工作扎扎实实做到家,要从人们思想观念工作入手,把我们的计划生育工作做好。我们要灌输新的生育文化,由点到面慢慢扩展开来,从而成为一种大家共识的生育文化氛围,从而起到指导人们少生优生的作用,虽然有的经济条件差一些,它的作用照样会发挥。宣传教育要采用多种形式,宏观上要有声势,电台、报纸、大标语、大的环境的宣传氛围,使每个人都能感觉到;微观上要做得深入细微、进村入户、入脑入耳,真正改变人们的生育观念;在形式上要多样化,要采取群众喜闻乐见的形式;在内容上要有针对性、有创新。

6. 建设一支素质较高、具有过硬本事,能适应我国人口与计划生育事业发展的计生工作队伍。目前我们的计生干部队伍素

质与计生工作不相适应,首先要提高他们的文化科学、思想道德素质,他们的政策水平要高,要懂生育技术,还要会做群众的工作。另外还要具有与时俱进的精神和品质,要具有创造性,符合时代要求,同时还要有艰苦奋斗的奉献精神。为了建设好一支好的干部队伍,我们各级领导要加强培训教育,在政治待遇上优先考虑,派最优秀的干部到计生部门,充实加强计划生育工作。为了实现跳跃式的发展,我们要利用新时期稳定低生育水平的思路和方法,先努力降低生育率,然后赶上去和全国一样,稳定低生育率水平,尽快实现贵州跨越式发展。

# 改善生殖健康服务质量 提高西部出生人口素质

国家计划生育委员会科学  
技术研究所副所长、博士 马 旭

社会发展需要适宜的人口环境,这包括适当的人口数量、合理的人口结构以及良好的人口素质。在过去的30年里,我国人口控制已取得了举世瞩目的成就,人口再生产模式实现了发达国家需要100年左右时间才能完成的过程,即人口从“高出生、高死亡、高增长”向“低出生、低死亡、低增长”的转变。在我国,随着人口数量得到基本控制,提高人口素质已成为一个十分紧迫和重要的人口问题。众所周知,出生人口质量无疑是人口素质的重要基础之一,这也是我国参与未来国际竞争的基础。

最近,中共中央、国务院作出了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,明确了新形势下人口问题的重要战略地位,提出了“计划生育是我们必须长期坚持的基本国策。在实现了人口再生产类型的转变之后,人口与计划生育工作的重要任务将向稳定低生育水平,提高出生人口素质”的工作方针转变,并将“出生人口素质明显提高”作为未来十年人口与计划生育工作目标之一。在稳定低生育水平的前提下,大力提高人口素质尤其是出生人口素质,是从我国社会主义现代化的大局

和中华民族生存与发展的长远利益出发的明智及必然选择。

## 一、西部地区人口素质面临的问题和挑战

出生人口素质是整个人口素质的基础,我国多年来在党和政府的领导下,通过各级政府的努力配合使我国在出生人口素质方面包括在降低孕产妇死亡率、婴儿死亡率方面取得了比较大的进展。人民的健康水平有了很大的提高,人均期望寿命从解放前的 35 岁提高到 70 岁,全国孕产妇死亡率由 1990 年的 94.7‰下降到 1997 年的 63.6‰,高于世界平均预期寿命的 66 岁和中等收入国家的 67 岁,婴儿死亡率由 1990 年的 50.2‰降到 1997 年的 33.4‰,从这几个数据看,我国已处于发展中国家的前列(见附件一)。中国现代化所取得的成就大大改善了人民的健康状况和生活质量;然而,尽管我国人口数量已基本得到控制,人民健康也得到了明显改善,但由于自然条件的制约和社会经济发展水平不平衡,区域的资源禀赋相当悬殊,社会历史发展进程不同,因此存在相对发达的东部和不发达的西部,其人口素质方面正面临新、老问题的挑战。

### 1. 西部地区面临控制人口数量和提高人口素质的双重压力

#### (1) 西部地区人口控制问题依然严重

据 1998 年的统计资料,西部 10 省区总人口数为 28510 万人,占全国总人口的 22.84%。这些地区的人口自然增长率除重庆、四川外均高于全国平均水平;就人口出生率而言,在高于全国平均水平的 11 个省份中有 7 个省份在西部地区,只有重庆、四川和陕西略低于全国平均水平(见表 1)。目前我国人口总的年龄结构开始进入老年化,但西部地区除四川和重庆外,其余省、自治区的人口类型尚处于年轻型后期,有较强的人口增长趋势。因此,西部地区只有降低人口出生率,才能遏制人口增长

的趋势,从而防止因人口的盲目增长阻碍该地区经济文化的发展以及二者相互影响所造成的恶性循环。由此可见,西部地区的人口问题依然是制约该地区经济发展的重要因素。

表 1 西部地区人口出生率和自然增长率  
与全国平均水平比较

地 区	出生率(‰)	自然增长率(‰)
全国平均水平	16.57	10.06
重庆市	13.60	6.24
四川省	15.75	8.75
贵州省	22.15	14.48
云南省	20.82	12.91
西藏自治区	23.90	16.00
陕西省	13.91	7.62
甘肃省	17.22	11.02
青海省	21.51	14.85
宁夏回族自治区	18.90	13.47
新疆维吾尔自治区	19.66	13.11

资料来源:《中国人口统计年鉴》,1998年,第107、116页,中国统计出版社,1998年9月。

## (2)西部地区人口素质问题日渐突出

建国以来,我国在提高出生人口素质方面取得很大成绩,但由于我国幅员辽阔,人口众多,每年约有2000多万新生儿出生,且其中出生缺陷和遗传性疾病的种类和数量均较多。根据我国1987年进行的全国残疾人抽样调查结果推算,全国约有5100多

万残疾人和 2200 多万各种遗传病患者,其中相当大的一部分致残原因是出生缺陷,而西部地区的问题尤为严重。全国有残疾人的户数占总户数的 18.11%,其中西部地区除宁夏和新疆外,均高于全国平均水平(见表 2);全国残疾儿童占儿童总数的 2.45%,西部地区除陕西、宁夏和新疆外,均高于全国平均水平(见表 3)。

表 2 西部地区残疾人户数比例  
与全国平均水平比较

地 区	比例(%)
全国平均水平	18.11
四川省	19.24
贵州省	18.29
云南省	25.20
西藏自治区	30.71
陕西省	18.19
甘肃省	21.28
青海省	18.64
宁夏回族自治区	15.00
新疆维吾尔自治区	15.69

表 3 西部地区残疾儿童比例  
与全国平均水平比较

地 区	比例(%)
全国平均水平	2.45
四川省	3.38
贵州省	2.58
云南省	4.00
西藏自治区	2.72
陕西省	1.76
甘肃省	2.77
青海省	3.12
宁夏回族自治区	1.52
新疆维吾尔自治区	1.94

资料来源:《中国 1987 年残疾人抽样调查资料提要》,1991 年,第 13 页,中国出版社,1991 年 4 月。

提要:如果我们现在仍不采取有效的预防措施,在控制西部地区人口增长的同时防止先天性缺陷患儿的出生,几十年后我们将发现:虽然西部地区人口数量控制了,但在其总人口中残疾人的比例会逐年增加,这最终将成为西部社会经济发展的制约因素之一。



2. 区域发展不平衡是造成西部地区人口双重压力的直接原因

改革开放以来,我国社会经济发展实施“梯次推进”战略,国民经济发展很快,但东部、中部和西部的发展很不平衡,就西部地区总体而言,社会发展进程缓慢,经济发展滞后,与全国特别是东部地区存在巨大的差距(见表4)。国土面积占全国56%,人口总数占全国23%的西部地区,1998年国内生产总值只占全国的15%,与1978年比较,下降了1个多百分点。这种区域发展的不平衡已严重影响了当地人口环境的综合治理,造成西部地区人口数量和规模仍然保持较强的增长势头,从而构成对生态平衡、生存环境以及社会经济发 展的巨大压力。西部大开发战略的实施将为解决西部人口问题带来契机,而解决好西部人口问题是实施西部大开发战略的基础和前提,两者相辅相成。

表4 西部区域社会经济发展水平与全国的比较

地 区	人均 GDP	贫困县比例 (%)	平均预期 寿命(岁)	文盲半文盲 (占15岁以上比例%)
全国平均	6392	20.68	70.49	16.36
四川	4339	17.22	67.70	18.00
贵州	2342	55.81	65.63	25.88
云南	4355	57.03	64.98	25.22
西藏	3716	6.41	61.57	54.08
陕西	3834	46.73	68.79	17.34
甘肃	3456	47.67	68.25	26.77
宁夏	4270	33.33	68.05	25.83
新疆	6229	26.04	63.26	11.52

资料来源:《中国人口统计年鉴》,1998年,第107、116页,中国统计出版社,1998年9月;国家统计局《1999年中国统计年鉴》,第1、2、4页。

### 3. 西部地区生殖健康服务资源匮乏与浪费并存的矛盾突出

我国贫困人口和贫困县中约90%集中在中西部地区,特别是西部地区。据卫生部对全国300个贫困县的卫生服务状况调查结果表明,由于缺乏有效的生育保健服务,婴儿死亡率和孕产妇死亡率分别比全国平均数高50%和100%以上,劳动年龄内丧失劳动能力的比例普遍高于其他地区,其原因主要是在生殖健康资源配置和服务提供以及服务效果方面依然存在很大的差异,这一方面是由于投入不足,另一方面是由于服务的利用率低和资源严重浪费,从而最终导致了生殖健康服务情况、5岁以下儿童死亡率和孕产妇死亡率以及出生缺陷的发生率的明显差异。从表5可以看出,5岁以下儿童死亡率和孕产妇死亡率等指标与服务的利用率直接相关。

表5 西部地区21个项目县(贫困县)5岁以下儿童死亡率、孕产妇死亡率与服务情况的比较

地 区	婴 儿 死亡率 (‰)	5岁以下 儿童死亡率 (‰)	孕产妇 死亡率 (1/10万)	产前检查率 (3次及以上) (%)	产后随访率 (1次及以上) (%)	住 院 分娩率 (%)
全国平均	48.3	47	95			58.0
四 川	56.2	74.5	150.9	44.6	40.1	23.3
贵 州	86.7	117.8	250.1	27.2	35.6	9.0
云 南	110.9	145.8	144.8	24.3	26.3	6.0
西 藏	101.4	139.8	956.0	17.7	21.6	3.2
陕 西	48.5	56.6	33.6	49.0	65.0	41.8

续 表

地 区	婴 儿 死亡率 (‰)	5岁以下 儿童死亡率 (‰)	孕产妇 死亡率 (1/10万)	产前检查率 (3次及以上) (%)	产后随访率 (1次及以上) (%)	住 院 分娩率 (%)
甘 肃	90.5	106.8	396.1	17.3	15.1	18.1
宁 夏	50.1	55.5	159.8	45.3	51.9	23.6
新 疆	109.6	140.3	783.4	33.5	30.5	36.8

资料来源:《中国卫生统计年鉴》,1997年,第402~403页。

提要:生殖健康服务资源不足和浪费同时并存是西部人口问题的焦点,表现在人群对生殖保健服务的需要量大,但对现有服务的利用率低,这说明一方面缺乏卫生资源,另一方面对现有服务资源也未充分利用,生殖健康服务的效率有待提高。因此,充分研究影响服务利用的因素,采取积极措施提高人群对服务的利用率,是西部地区预防出生缺陷的关键。

## 二、提高西部地区出生人口素质的策略

生殖健康服务质量是影响服务效果和效益的重要因素,也影响人们对服务的利用。最近的一项调查研究结果表明,生殖健康服务质量对育龄夫妇的影响在于价格是否便宜和是否方便这两个因素;我国生殖健康服务研究的结果也表明,西部贫困地区人群对生殖健康的需要量很大,但实际利用率却很低。因此,在目前国家对西部资源投入不足和低财力背景下提高该地区出生人口质量的有效措施,是通过一系列干预措施消除影响生殖健康服务利用的各种因素,改善和提高服务质量,以增加人们对现有生殖健康服务的利用,这也是在西部地区开展出生缺陷干预工程的关键。

1.改善生殖健康技术服务质量,有效利用生殖健康服务资源

西部地区生殖健康技术服务水平低是造成婴儿死亡率和孕

产妇死亡率以及出生缺陷发生率高的主要原因,也是造成人口出生率及人口自然增长率高的主要原因,而东西部地区发展差距的实质是知识、信息、教育和技术等水平的差距。因此,改善西部生殖健康技术服务质量的关键是人才资源,它决定了服务的形成与积累,也决定了物质资本的使用效率,所以应充分利用现有的有限资源,在低投入的条件下,加强对西部生殖健康服务人员的专业技能培训,从知识、信息、教育和技术等方面改善该地区生殖健康服务质量,进一步提高服务水平以降低人口数量和促进人口素质的提高,为当地经济建设的进一步发展提供重要保障。

## 2. 满足基本的生殖健康服务,逐步提高优质服务的能力

西部地区的特点是有限的物质、经济资源决定了服务资源的不足,另一方面,生殖健康服务技术和服务能力的落后又造成有限服务资源的浪费,更加削弱了服务资源的利用率。因此,西部地区出生缺陷预防工作的策略是优先满足最基本、最主要的服务需要,另一方面,不是所有的生殖健康服务都具有同等的效果。因此,从有效利用资源的角度出发,尤其应优先满足成本低、效果好的服务需要,其措施是通过干预手段提高并充分发挥技术资源的作用,促进现有服务资源高效能、高质量的利用。在此基础上,逐步引入新的生殖保健技术和管理经验,在保证基本服务和当地社会经济条件允许的前提下,为当地群众提供优质高效的生殖健康服务。

## 3. 提高科学管理水平,解决资源匮乏和浪费并存的矛盾

在我国,以降低出生缺陷的发生率、提高妇女儿童的健康水平为目的的生殖健康服务主要由卫生系统的妇幼保健院(所)和计划生育系统的服务站(所)提供,在服务形式上有分有合。全国各地有多种不同的模式(尤其在乡、村两级),其利弊得失应该

很好地加以总结。我国西部省份是低收入地区,对生殖健康等社会事业的投入原本不足,这种在特定历史背景下形成的分割式管理使得有限的技术服务资源更是捉襟见肘;因此,在现有条件下针对西部地区,要满足基本的生殖健康服务并逐步提高优质服务的能力,关键在于卫生和计划生育两个系统的密切配合和有效协调,在运行体制和经营机制方面尽可能地做到协调统一,发挥各自优势,实现资源互补、挖潜增效,降低服务成本价格,在力所能及的范围内尽可能满足西部人群生殖健康服务的需要,提高基本生殖健康服务的利用程度,使西部地区有限的技术服务资源得以充分发挥利用,发挥较大(力争最大)资源效益作用。

#### 4. 制订出生缺陷预防的区域发展规划,确定优先发展领域

我国西部地区地域辽阔,各地区社会经济文化和历史进程差别较大,各地区各民族又有着丰富多彩的多元传统文化,因此,根据西部各地区的社会、经济、卫生和计划生育发展水平、出生缺陷发生特征及传统文化,提出本地基本生殖健康服务的具体内容及目标,制订出生缺陷干预区域规划的程序(如图1所示)。由于西部地区生殖健康服务资源是有限的,因此工作必须分轻重缓急,其原则是将有限的资源投入到优先领域,其目的是保证不同区域重要的生殖健康和出生缺陷问题能得到解决。在制订西部区域规划和确定生殖健康服务优先领域时应从以下方面入手:

主要出生缺陷问题:在西部地区(特别是贫困地区)应首先围绕解决生存问题开展基本的生殖保健服务,如产前、产时和产后基本保健服务;通过健康教育改变不健康的行为;提高服务水平和利用服务的能力,特别是贫困育龄妇女利用服务的能力;降低当地常见出生缺陷的发生率。

**高危人群:**在确定出生缺陷干预优先领域时必须考虑到高危人群,在西部地区应重点关注少数民族人群、贫困家庭和其中的育龄妇女、地方病流行区人群和特定出生缺陷高发区域和高发人群等。

**服务措施的可及性和覆盖面:**由于西部地区地理环境复杂恶劣,因此在制订西部出生缺陷干预区域规划时应充分考虑服务措施的可及性和覆盖面,而在实施区域规划时的主要管理目标是保证主要的生殖保健服务和技术措施达到较高的覆盖面。

**服务措施的组织与管理:**由于出生缺陷预防是一项多领域、跨部门、跨地区的社会工程,而且西部地区生殖健康服务资源又是有限的,因此在制订西部出生缺陷干预区域规划时要强调多方面的协调合作,才能形成一个信息准确、方法科学、管理完善、监控有效的预防工作新机制,包括在不同方位上进行跨国(地区)、跨部门、跨项目、跨团体(中心)的协调合作,包括国际组织之间的协作,国际组织与各国政府或机构之间的协作,一个国家内不同行政部门之间的协作,不同预防项目之间的协作,机构(中心)之间的协作,最重要的,是不同行政部门和服务机构之间搞好协作。

### **三、西部出生缺陷干预行动**

在明确了解决西部出生缺陷问题的策略,确定了生殖健康优先服务领域,找出了不同地区的高危人群并形成了相应的区域规划后,就应制订相应的干预方法和采取有效的干预措施和行动。在西部地区应采取的出生缺陷干预行动包括以下几个方面。

#### **1.改善生殖健康服务质量的倡导行动**

该项行动的目的在于开发领导层,促进西部地区各级领导干

部转变思想观念,充分认识到改善生殖健康服务质量是提高对现有服务资源利用率的有效途径,也是降低婴幼儿死亡率、孕产妇死亡率和出生缺陷发生率的切实可行的手段,同时也是降低西部地区人口生育率的手段。将通过多种形式的倡导(试点区县考察,举办培训班、研讨会等),使领导干部感到推行改善生殖健康服务质量工作非常重要,迫在眉睫,并力争通过倡导行动取得以下支持:

(1)给予当地政策上的支持和倾斜,以及行政管理上的支持。

(2)人力资源的补充和调配,以及与相关部门之间的协调。

(3)生殖健康服务机构硬件设施的适当补充完善,强调服务机构技术人员的培训,以及其他服务活动(如宣传教育等)。

## 2. 社区参与和健康教育行动

贫困、服务资源匮乏、生殖健康服务的能力以及服务的利用率低下等这些西部地区普遍存在的问题是一个复杂的社会现象和社会问题,它不仅仅是一个经济问题,往往与人群的受教育程度、实际掌握的知识(包括民间继承的乡土知识等)、健康状况(包括体力、心理和智力上的健康或残疾)和社区的发展等密切相关。因此,要想通过健康教育促进群众生殖健康观念的转变,启发群众特别是育龄妇女对母婴健康权利的重视和维护,必须以社区为基础,注重当地人群(特别是贫困人群)自身的参与,鼓励群众特别是育龄妇女参与改进生殖健康服务质量工作的计划、执行和评估,同时出生缺陷干预行动的实施也必须融入社区发展的总体规划中。总之,通过健康教育使出生缺陷的预防成为公民的自觉行动必须借助社区的力量,采取讲课、咨询、座谈、观看录像以及散发宣传资料等方法进行宣传教育,并充分动员社区(特别是生活在其中的贫困人群和育龄妇女)积极参与,才

能切实改变西部地区生殖健康服务质量,探索出适合西部发展的、“以妇女为中心,以社区为基础”的可持续发展的生殖健康服务模式。

### 3. 生殖健康服务的科学管理行动

在科学地评价西部地区的现状和需求、生殖健康服务机构状况及服务能力的基础上,根据国家相关机构制定的生殖健康专业技术标准和技术法规,重新建立或者补充完善切实可行的生殖健康服务标准和规范,并使服务机构和服务工作者严格遵守这些服务标准和规范,建立健全技术服务保证体系,从制度上保证基本生殖健康服务的贯彻执行,以期有效地降低常见出生缺陷的发生率,提高生殖健康水平。

### 4. 适宜技术(措施)的引入和推广行动

由于西部地区地域辽阔,经济尚不发达,因此,研究及推广适合当地具体情况的预防出生缺陷适宜技术(措施)极为重要。预防出生缺陷从干预内容上可以分为行为干预和技术干预,前者是通过健康教育来改变人们的行为,这是预防出生缺陷的重要环节,后者是通过医疗技术手段防止出生缺陷的发生。从技术(措施)上讲可分为两大类,一类用来控制已发生的出生缺陷,另一类用来预防出生缺陷的发生。从策略上讲可以分为预防策略和治疗策略,前者的主要作用是减少出生缺陷的发生,后者的主要作用是通过治疗来减轻疾病,或防止其发展为更严重的疾病或死亡(见附件二)。在西部推广适合当地情况的预防出生缺陷适宜技术(措施)时,必须在西部地区社会环境中考虑服务对象、生殖健康服务系统和生殖健康技术三者的相互关系(见图2),强调服务与技术并重,核心是以服务对象为中心,将服务对象的需要和需求置于最重要的位置,在现实可行的前提下提供优质的服务,其目的在于提高西部人群的生殖健康水平。



**对象要素：**

- (1)服务对象的生殖健康需要及母婴健康权利；
- (2)服务对象的观念和意识；
- (3)服务对象的家族、家庭和个人健康状况；
- (4)服务对象所受到的当地社会、文化及宗教的影响。

**服务要素：**

- (1)服务质量，它决定着育龄人群对现有服务的利用程度；
- (2)服务机构，包括人员和设备等，需要确定保证西部基本生殖健康服务所必备的硬件条件；

(3)服务管理，科学、合理的管理是充分利用现有服务资源提供优质服务的保证；

(4)与服务相关的政策、条例、法规 and 规定，由此可以引导服务机构和技术人员向需要优先考虑的人群(如贫困育龄妇女或孕妇等)或领域(如神经管畸形的预防等)倾斜，以保证服务的公平和社会效益。

**技术要素：**

- (1)技术(或产品)的安全性、有效性以及效果大小；
- (2)技术的可接受性，包括社会、文化、经济和心理上的可接受性，以及可能带来的影响；
- (3)技术可能带来的正面或负面影响。

## **5. 拓展生殖健康服务领域行动**

对西部某些经济条件好、群众需求高、领导干部思想观念新以及设备人员配置完善的地区，在经过分期、分批对其技术人员短期理论培训和临床进修、检验人员进行理论培训和技术操作进修后，可以开展与生殖健康相关的服务项目开发和拓展，包括产前诊断、出生缺陷的筛查和遗传病新生儿筛查等服务项目，并建立规范化技术管理制度和转诊制度。在这个领域要逐步推行

有偿服务以适应市场经济的规律,从而形成生殖健康服务的良性循环机制。

## 附件 国内外出生缺陷预防的现状与对策分析

### 一、国际行动

鉴于出生缺陷预防的重要性,早在 1976 年世界卫生组织就指出,单有残疾康复是很不够的,因为有了残疾进行康复,不仅花钱多,而且由于技术所限,其效果常不够满意。因此,必须重视未残先防,特别是出生缺陷的预防,并提出了关于出生缺陷的一级预防、二级预防和三级预防的概念;同时指出,预防出生缺陷不仅是卫生部门的任务,而且要求多个社会部门(如劳动、社会、教育、政法)等部门联合采取措施。

1982 年联合国在它提出的《残疾人 10 年工作的全球行动纲领》中,提出了出生缺陷预防的三大策略:(1)采取综合措施;(2)因时因地及时制订有效的计划;(3)早期干预与系统的三级预防相结合。

1992 年在日内瓦举行的国际卫生大会上,世界卫生组织(WHO)系统地总结了 20 世纪 80 年代世界范围内出生缺陷预防的成绩,并提出,WHO 强调把出生缺陷预防作为促进人类基本的保健权利得以实现的一个组成部分,大会还提出出生缺陷预防的重点在一级和二级预防,即孕前和产前预防,并且强调了各国的母婴保健和康复计划要围绕着出生缺陷预防这个中心,协调行动,紧密合作,以争取出生缺陷预防更大的成绩。

1993 年,亚太经济及社会委员会通过“亚太残疾人 10 年行动纲领”,其中把预防导致出生缺陷因素作为工作目标之一,并为此提出六大措施,包括:(1)信息、教育;(2)保健、安全;(3)营

养、饮食卫生;(4)早期干预;(5)流动医疗。

1995年,世界卫生组织亚太区办事处在其发布的《健康新地平线》的纲领性卫生保健计划文件中,强调了出生缺陷预防的任务,提出要加强环境卫生、预防致残因素等重要预防环节。

## 二、中国的政策环境

提高人口素质是我国人口政策的重要内容。《婚姻法》明确规定禁止近亲结婚,禁止患有医学上认为不应当结婚的疾病的人结婚,这对减少遗传性、先天性缺陷儿童有重要意义。我国各级政府十分注意普及优生优育知识,在大、中学校设置相应的课程;积极推动优生咨询、婚前检查、产前诊断、新生儿出生缺陷筛查,做好围产保健,提高助产士水平,普及新法接生,积极防治地方性疾病,改善生活环境等。此外,为进一步保护母婴健康,提高出生人口素质,1994年我国正式颁布了《中华人民共和国母婴保健法》,国家计划生育委员会和卫生部联合颁发了《关于配合做好计划生育母婴保健工作的通知》,以及即将颁发的《计划生育技术服务条例》等,这都是我国开展出生缺陷预防工作的法律依据。今后,国家将进一步协调各相关部门和社会各界分析、研究和解决我国人口出生质量问题,以期在“十五”期间取得新的进展。

## 三、国内外现状分析

如上所述,由于国际组织的发起和推动,各国政府日益重视出生缺陷预防,以及由于科技与卫生事业的进步、社会发展和人民生活水平的提高,出生缺陷预防在近10年无论在世界范围或在中国,已取得初步成绩,具体表现如下:

1. 致残因素营养不良或微量元素缺乏正在得到矫正。如由维生素A缺乏引起角膜软化导致失明的病例在学前儿童中,每年约有25万~50万,由于碘的摄入缺乏,目前在全球引起约

600 万克汀病(伴有严重智力障碍),这两种情况都是可以预防的。目前各国已有补充维生素 A 和补充碘的计划,并已经开始执行,而且成效较大。联合国决心到 2000 年能基本消除作为公共卫生主要问题的碘缺乏病和维生素 A 缺乏症。

在我国,“八五”期间,全民食盐加碘率达 80%,为缺碘地区 4290 万人服用碘油丸,使特需人群(新婚育龄妇女、孕妇、0~2 岁婴幼儿)补碘率达到 85%,这对预防由于碘缺乏而导致的智力缺陷有很大的作用。

2. 由于妇幼卫生和优生优育工作的加强,先天性残疾的预防取得了一定的成效。据我国围产儿先天性出生缺陷总发生率的调查,1991 年监测统计数字与 1987—1989 年相比,呈下降趋势,其中以神经管缺陷的发生率的下降较明显。

综上所述,近 10 多年来全球的以及我国出生缺陷预防的成绩应当加以肯定,但是,出生缺陷预防的现状与其需要的迫切性相比,不能令人满意。可以预防、容易预防的一些致残性先天性疾病还在继续肆虐并威胁着人类的健康和功能,并还在继续不断地在制造着千千万万的残疾人。这是触目惊心的事实,我们应该正视当前出生缺陷预防中所存在的问题。

#### 四、存在的主要问题

1. 发展不平衡:在我国不少地区,出生缺陷预防没有摆在应有的优先地位或重视地位,医疗卫生保健的财力、物力、人力和技术往往只集中在临床治疗,忽视了预防,尤其忽视出生缺陷的预防。由于缺乏出生缺陷预防的长远计划,或只有一纸空文,缺乏有力的贯彻落实措施,结果出生缺陷预防工作十分薄弱,如果遇到有资源上的困难,这种出生缺陷预防的落后状况就更为突出。正如世界卫生组织法所指出的,“不同国家在促进健康和疾病控制方面的不均衡发展,是一个普遍的危险”。在出生缺陷预

防上也是这样。因此,必须努力促使基础较薄弱的地区都能重视和有效地推进出生缺陷预防。

2.工作不够协调:预防出生缺陷的力量未能充分协调合作,或缺乏统一策划指挥,以致不能形成合力,力量分散,甚至互相抵消,无法落实预防出生缺陷的任务。因为出生缺陷预防不仅是医疗卫生和计划生育部门的事,还牵涉到教育、劳动、生物制品、制药科研机构、传媒、社区等部门,需要按预防项目进行合作分工,各司其职,相互配合。出生缺陷预防还要求国际间或地区之间的协作和互相支援;要求国际之间、政府与民间团体之间、民间团体之间、政府各有关部门之间的通力合作。而这些方面目前还做得很不够。

3.认识有待提高:预防出生缺陷的思想、技术和知识未能普及到群众和社区中去,以致群众的预防意识不够强,又未掌握有关的预防技术和知识,因此,不能从个人做起,尽到预防的职责,按预防规范行事,影响了预防效果,使得一些简便易行的预防技术也不能在广大群众和社区中发挥其效益。

4.技术上的困难:某些出生缺陷产生的原因和合理的预防方法目前还未找到解答,如有关一些智力残疾、遗传性残疾的真正原因还有待阐明,预防尚有困难。

5.资源不足:一些地区因经济、技术水平限制,缺乏资金和技术人员,执行一些耗资不少的计划,例如预防接种和复合营养素干预,需靠国际上或地区之间的合作和支援。

# 金沙县人口与计划生育工作 态势与新一轮发展战略思考

金沙县人民政府副县长 任荣虎

金沙县位于贵州省西北部,总面积 2528 平方公里,总人口 57.59 万人(五普数据),森林覆盖率 35.5%,2000 年人均 GDP 为 2573 元,人均占有粮食 450 公斤,平均人口密度 225 人/平方公里。改革开放以来,人口与计划生育工作在历届党委、政府带领全县人民的共同努力下,逐步走上了人口与经济、生态、环境协调发展的道路,但是随着市场经济体制改革的不断深入,人口与计划生育工作面临新的形势和任务,人口控制面临新的机遇和挑战。

## 一、人口与计划生育工作取得的成绩

(一)人口数量有效控制取得巨大的经济社会效益。

实行计划生育 10 多年,全县少生 6 万余人,为国家节约家庭抚养费 22.8 亿元(按农村每人 3.8 万元计算)。

(二)家庭规模逐步缩小,生育孩次结构发生很大变化。

1990 年第四次人口普查平均家庭规模为 4.53 人,2000 年第五次人口普查平均家庭规模为 3.58 人,比 1990 年减少 0.95 人。已婚育龄妇女结构发生了可喜的变化,计划生育工作的主要对象和大量的服务工作已是针对已婚育龄妇女。

1990 年全县已婚育龄妇女 79506 人,其中无孩妇女 6.52%,

一孩妇女 22%，二孩妇女 23.06%，多孩妇女 48.42%。2000 年全县已婚育龄妇女 102007 人，其中一孩妇女 45.21%，二孩妇女 27.48%，多孩妇女 21.56%。10 年来，一孩妇女比例增长了 23.21 个百分点，多孩妇女比例下降了 26.86 个百分点。

表 1 1990—2000 年金沙县已婚育龄妇女结构变化情况

年 份	已婚育龄 妇女总和	无 孩	一 孩	二 孩	多 孩
1990	79506	5183	17495	18332	38494
1991	61476	5318	20222	18613	37323
1992	83280	5568	22551	19119	35964
1993	83748	5594	26182	18950	33022
1994	86356	5669	29449	19944	31244
1995	81417	6208	33264	21244	30701
1996	93894	7038	35910	21961	28958
1997	93377	6672	38292	22455	25958
1998	97838	6159	42037	24348	25294
1999	98009	5703	43167	25699	23440
2000	102007	5402	46119	28396	22090

### (三)提高人口素质工作取得巨大成效。

1990 年四普总人口 52.7 万，平均受教育程度大专以上占 0.18%，中专占 2.55%，初中占 15.04%，小学占 4.72%。2000 年五普总人口 57.6 万人，平均受教育程度，大专以上 0.80%，比 1990 年上升 0.62 个百分点，中专占 3.92%，比 1990 年上升 1.37

个百分点,初中占 46.64%,比 1990 年上升 29.6 个百分点。

(四)实行计划生育,我县人口年龄结构由年轻型过渡到成年型,并开始向老年型过渡。

1990 年四普时,0~14 岁年龄组占 32.97%,15~64 岁组占 61.25%,65 岁以上占 4.48%,2000 年五普时,0~4 岁组占总人口的 27.25%,比 1990 年下降 5.72 个百分点,15~64 岁组占 66.05%,比 1990 年上升 4.8 个百分点,65 岁以上占总人口的 6.70%,比 1990 年上升 2.22 个百分点。全县人口老年化处于起步时期,因此,养老保险(尤其是农村)是我县目前人口与计划生育工作研究的重要课题之一。

(五)妇女生育率下降,人口自然增长率和出生率降低,实现了由高出生率、高增长率、低死亡率向低出生率、低死亡率、低增长率的人口再生产类型转变。

表 2 1999—2000 年金沙县人口增长趋势

年 份	出生数	出生率%	死亡数	死亡率%	增长数	增长率%
1990	7186	13.45	3276	6.13	3910	7.32
1991	7124	13.30	3194	6.53	3675	6.86
1992	6281	11.68	3237	6.02	3044	5.66
1993	6204	11.52	3144	5.84	3060	5.68
1994	6332	11.77	3164	5.88	3168	5.88
1995	5774	10.74	3447	6.41	2227	4.33
1996	6083	11.32	3262	6.07	2821	5.25
1997	7259	13.51	3504	6.52	3755	6.99
1998	6930	12.83	3589	6.65	3341	6.78
1999	6574	12.03	3528	6.54	3046	5.57
2000	6803	12.29	3692	6.67	3111	5.62



1990 年全县人口净增长 3910 人,增长率 7.32%。2000 年净增长 3111 人,增长率 5.62%,比 1990 年降低 1.7 个百分点,按这个发展趋势,金沙人口实现零增长要 40 年左右,也就是到 2040 年可望实现人口零增长。

## 二、人口与计划生育面临的机遇和挑战

(一)流动人口队伍的壮大给计划生育工作带来的机遇和挑战。流动人口促进农村产业结构的改革,促进商品经济的发展,促进农村科技文化水平的提高,有利于提高流动人口自身的经济收入,改善物质生活条件,促进生育观念的转变。但由于受农村传统生育观念的影响,加上流出的人口鞭长莫及,金沙流动人口主要是净流出人口,具有行踪多变,不易联系,导致对这些人的思想教育开展难,避孕节育措施落实难,经情、孕情情况掌握难,经济限制措施到位难,人口统计难准确等五难流动人口管理。2000 年五普时,标准时点(2001 年 11 月 1 日 0 时)登记的总人口为 496080 人(含外来人口,不含外出人口),而按统计可比口径 2000 年末全县常住人口总计 575968 人,也即是,五普时,全县最少有 79888 人外流。其中已婚育龄妇女达 1 万以上,占已婚育龄妇女总数的 10%,1990 年四普标准时点上登记的人口为 527146 人,而当年年末统计人口(计生年报)为 534024 人,1990 年外出 6 千人左右。10 年来,平均每年外流人口增加 7 千人。因此,认真研究和解决好流动人口“五难”管理是有效控制我县人口、增长和稳定低生育水平的重要任务。

(二)金沙计生工作队伍建设取得了长足发展,县委、县政府培养了一支爱岗敬业的计生工作专业队伍,提拔使用了一大批计生干部。但面对新时期计生工作的新情况,原来长期养成以行政措施为主的工作方法指导下的专业队伍,在不同程度上与

新的工作任务不相适应,尤其全面推行“村为主”后,村级计生干部的建设显得更重要。

(三)加入 WTO,计划生育法出台后,人口控制面临的机遇和挑战。金沙计划生育取得的各项成绩都是在强有力的行政措施下执行计划生育政策取得的,带有相对强制性,全县干部和群众都作出了巨大的贡献,在不同程度上牺牲了个人的利益。目前我县计生工作基本实现了依法行政。随着我国社会主义法制的健全,计划生育相关的法律法规不断出台,人口与计划生育工作面临和国际接轨,而部分群众“多子多福,养儿防老”的传统生育观念还束缚其生育行为,计生干部从行政措施为主的工作方法完全转变为严格依照法律程序开展工作,有一个逐步适应的过程,因此增强广大人民群众的法律意识和建设高素质的以服务为主的计生工作队伍和加强基层计生基础设施建设是依法执行计生工作的前提和基础。

### 三、人口与计划生育新一轮发展战略

新形势下各项改革步伐明显加快,计划生育管理体制也在发生变化,如何适应形势,实现金沙县人口与计划生育管理的新一轮发展,成为摆在各级党委政府、广大计生工作者和各族人民群众面前的一个重大课题。人口问题即是发展问题,事关全县社会经济工作大局,必须纳入承接西部大开发的总体战略部署中,结合农村经济结构和产业结构调整,要加快计划生育工作体制创新步伐,全面推进计划生育工作的持续健康发展。因此,金沙县计划生育新一轮发展战略首先必须适应发展社会主义市场经济的新形势。既要有紧迫感,又要尊重客观规律,统筹规划、突出重点、有步骤、分阶段地实施。其总体思路是:牢牢抓住新时期计划生育工作新的历史机遇,充分利用国家政策引导,在全

面开展“33321”的同时,锐意进取,努力创建适应金沙县计划生育管理的新模式,有目标分阶段推进经济社会与人口、资源、环境的协调发展。重点在依法行政、村级自治、优质服务、综合治理等几方面有所突破。

(一)加强以村级为重点的计生基层网络建设。加快“村为主”工作步伐,尽快建立“村为主”工作运行机制,彻底解决计划生育“梗阻”在村的问题,形势和任务都迫切要求我们加快“村为主”工作机制的建立,就我县而言,其关键和重点主要是解决人、财、物在村级的合理配置。要充分利用乡镇机构改革时机,选配思想政治业务素质较好的年轻干部充实到村人口与计划生育工作领导小组去,尤其要配好村“一把手”和村专干。并切实为村专干解决实际困难,使村级工作有活力、有动力、达到强化村级组织建设的目的。

要真正使“村为主”富有成效,必须在计生工作经费上给予最大程度的支持。目前,各地普遍存在村干部待遇偏低状况,村干工作难以调动积极性,需要在增强利益导向上下大功夫,舍得投入,保证工作必需经费,尤其是要明确和落实计生统筹费和征收社会抚养费按相当大的比例返还给村使用,使村级计生经费有可靠的来源。要进一步加强村计生服务室建设,硬件软件配套,任务制度明确,深入宣传教育,提供综合服务。使“村为主”工作扎实开展,治本与治标兼顾,抓出实效。

(二)改善生殖健康服务质量,着力提高优质服务水平。强化优质服务,突出县、乡计生服务站、村计生服务室的服务地位。目前,我县计生医务人员共 213 名,平均每人承担约 460 名已婚育龄妇女的服务工作,服务量大,涉及面广;对服务站和计生医务人员的服务质量要求高,仅仅靠计生这一块搞优质服务还不够,要在加强计生技术队伍建设的同时,对县计生指导站和县妇

保站进行合并试点,在条件具备的乡镇计生服务站和卫生院进行合并,壮大计生技术服务力量,强化宣传教育功能,推进避孕节育技术全程服务,不断加强和改善服务质量和条件。建立优质服务责任追究制度,明确服务对象,人口与计生工作的服务对象主要是已婚育龄妇女。分为一般服务对象、重点服务对象、特殊服务对象。一般对象指二孩、多孩结扎等没有生育“能力”的“放心”对象,对这些妇女主要是进行生产、生活、生殖道疾病等多方面的服务。重点对象是指无孩准生,一孩准生,二孩准生,二孩未扎,多孩未扎的已婚育龄妇女,对她们进行生殖保健服务,并掌握其经情、孕情,对符合生育政策的对象提供优生、优育服务,对不符合生育政策的计划外怀孕及时采取补救措施,以实现控制人口过快增长的任务,最大限度地满足生育人群的生殖保健要求。

(三)建立新形势下流动人口计划生育管理新机制。我县矿产资源丰富,近年来厂矿企业明显增多,以黔北电厂为龙头的大型企业带动了一、二、三产业迅猛发展。小城镇建设速度明显加快,流动人口计划生育管理难度增大,某种程度上制约着金沙县人口与计划生育工作的新一轮发展,需要重点解决好这一突出问题,探索建立适应市场经济体制和城镇管理体制改革的综合流动人口计划生育工作新机制,对流动人口管理,公安、计生部门的地位作用十分突出,需要进行通力协作、密切配合,切实履行国务院批准发布的《流动人口计划生育工作管理办法》中规定的职责,彻底解决长期存在流动人口管理中多头负责,相互分割,形不成合力的矛盾。推行政府领导、计生、公安密切配合、各方共同参与、综合治理的管理模式,而使流动人口计划生育管理有针对性、时效性和创造性。

(四)坚持计划生育与扶贫开发紧密结合,这是党和国家的

既定方针,要长期不懈地抓下去,打好扶贫攻坚战必须和计划生育结合起来,控制人口与发展经济齐头并进,相互促进,计生部门和扶贫开发部门要在党委政府统一领导下,提高认识、强化措施、明确导向、建机立制,推动和促进计生扶贫开发的新一轮发展。

(五)依法行政、文明执法。国际、国内大环境对计划生育依法行政提出了更高的要求。目前,计生干部队伍仍然习惯于依赖行政突击手段解决问题;法律意识淡薄。因此,计划生育依法行政工作,首先必须强化计生行政干部依法办事意识,加强法制教育培训,提高干部执法水平。要进一步深刻领会中央“七个不准”的要求,力戒工作简单粗暴,以法律为工作准绳,言必依法,行必依法,树立计生干部依法行政、文明执法的良好形象,为实现金沙县计生工作新一轮发展提供强有力的组织保证。

(六)全面推进人口与计划生育综合治理进程。全面推进人口与计划生育工作的综合治理是今后计生工作管理的主要模式。加强人口综合治理首先是要加快建立计划生育综合治理机制、利益导向机制和投入保障机制,加快相关部门之间的互相配合,明确各部门对人口问题综合治理的职责任务;其次是要把宣传教育、依法管理和优质服务、村为主,村级自治有机地结合起来,抓住改革机遇,进一步稳定和加强队伍建设,特别是加强和充实乡村两级人口与计生队伍的建设;再次是建立和完善符合社会主义市场经济体制的计划生育养老保险制度。同时加强人口素质教育,全面提高人民群众的综合素质,建设和发展社会主义生育文化和婚育新风。

# 深化计划生育基本国策意识

——用“三个代表”重要思想指导计划生育工作

遵义市红花岗区人民政府副区长 陆昌友

计划生育作为一项基本国策,是党的十二大明确提出的。这是符合我国基本国情和社会主义现代化建设需要的必然选择,必须当成一项长期的战略任务,坚持不懈地开展下去。

江泽民同志对计划生育工作高度重视,从1989年以来,他多次作过重要指示。1997年2月16日还专门题词“实行计划生育是我国一项长期的基本国策”。

在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话中,江泽民同志把马克思主义与中国现代化改革、建设的实践相结合,与时俱进地提出并深刻地阐述了“三个代表”重要思想。认真学习、深刻理解、积极实践“三个代表”重要思想,已经成为全党和全国人民当前和长期的一项重要任务。

我们从马克思主义人口理论的分析、生育文化的建设以及人口与计划生育的实践中,不难看出“三个代表”重要思想和计划生育这项基本国策之间,存在着有机的联系,而搞清楚二者之间的关系,对于我们进一步深化计划生育的国策意识,在“三个代表”重要思想的指导下,有效控制人口数量,明显提高人口素质,合理调整人口结构,实现人口与经济社会协调发展、可持续发展,是不无裨益的。

——代表中国先进生产力的发展要求。马克思主义人口理论的一个重要内容“两种生产”的原理昭示我们，“满足生存需求，延续个体生命的物质资料生产”同“两性结合创造新生命，延续人口群体的自身生产”，是发展社会生产力的决定性因素。两种生产相互适应，协调发展，就能影响和推动生产的发展。

马克思主义人口理论的又一重要内容“人是生产者与消费者的对立统一”提醒我们，人作为消费者，在其成长过程中，需要消费大量的生产资料，包括家庭、社会抚养成本，物资技术装备费用，社会福利费用等。有效控制人口，就能使这些费用得到节省。国家计生委的统计表明：近三十年全国因开展计划生育少生了 3.38 亿人，节省的家庭和社会抚养成本是 7.4 万亿元，节省的国家和社会物资技术装备费用是 6.997 亿元，分别相当于 1997 年和 1996 年全国的国内生产总值。如果不实行计划生育，我们要用多长时间、建多少工厂、上多少项目才能实现如此巨大的经济效益呢？而抚育这三亿多人，我们又要修多少间幼儿园、学校呢？这些数据确实令人触目惊心。难怪有识之士要大声疾呼：宁可少上几个项目，也要把计划生育工作搞上去。

另外，我们还可以从投入产出比的情况看：计划生育的投入产出比为 1:78，即投入 1 元的计生经费，就可获得 78 元的效益回报。而科技的投入产出比是 1:29.5，教育的投入产出比是 1:8，显然，都没有计划生育高。

从某种意义上说，控制人口数量增长，稳定来之不易的低生育水平，同样代表先进生产力的发展需求，搞好计划生育工作与加快经济发展有异曲同工之妙。

——代表中国先进文化的发展方向。

生育，实际上也是一种文化现象。从古至今，人的生育行为，无不受生育文化的影响和支配。所谓生育文化，是指代表一

定民族特点,反映人们对生育问题认识水平的思维方式、心理状态、价值取向、观念体系、风俗习惯及行为方式的总和。在我国,长达数千年的封建社会,与森严的等级制、家长制、长子继承权相适应,生育文化在生育的观念、道德、习俗等方面体现出如下理念:

传宗接代。哪家没有男孩就被骂为“绝户”,民谚称:“不孝有三,无后为大”;

男尊女卑。谁家生了男孩,就称作“弄璋”,皆大欢喜;而生了女孩,则叫作“弄瓦”,低人一等;

早婚早育。闹洞房时,要在床上铺设红枣、花生、桂圆、栗子,喻“早生贵子”,有俗语称:“早栽秧,早割谷,早生娃儿早享福”;

多生多育。人们把“多子多福”、“儿孙满堂”作为人生的追求目标。

这种延续几千年的陈腐生育文化,至今在一些农村,特别是偏远落后的农村仍有较大的市场,甚至在城市,在个别文化层次、社会地位较高的人中,也未消声匿迹。要抵消这种影响,取代这种现象,就必须建设适应和推动社会进步的社会主义新型生育文化。这种新型生育文化是在社会主义制度下形成的,是指导人们婚育行为的一种新思想、新观念、新道德、新风尚、新制度,是社会主义文化的重要组成部分。它在一定程度上,也代表着中国先进文化的发展方向。

晚婚晚育,少生优生,生男生女一样好,女儿也是传后人,男女平等和计划生育丈夫有责等科学、文明、进步的婚育观,就是这种新型生育文化的具体内涵。

长期以来,我们靠强硬的人口控制政策,使生育率持续下降。如今,单靠政策逐渐衰减的作用,已难以适应。现阶段计划



生育工作的矛盾突出地表现为新旧生育观念之间的矛盾。“宣传教育”就是在社会主义生育文化建设过程中,从影响人们的意愿、动机入手,达到转变人们生育行为的目的。因此我们必须加强计划生育宣传教育工作。首先是要强化意识。树立计划生育工作“宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主”的意识,向广大干部、群众进行广泛深入的宣传,使之家喻户晓,深入人心。其次是要建立机制、完善网络。巩固镇(街)、村(居)两级人口学校、开展教育培训。发挥县、镇、村三级服务所(站、室)的宣传教育功能。利用新闻媒体协调社会各界,力争最大范围,争取最佳效果。再次是要确定载体。社会主义精神文明建设(农村的“十星文明户”,城市的“五好家庭”评选)婚育新风进万家和“三优五期”教育都是开展计划生育宣传教育的好载体,必须充分利用。设立国策门(碑、院、墙),公益广告,利用纪念“七·一”世界人口日、“九·二五”中央公开信发表日、“五·二七”计生协会成立日等,组织“三下乡”、进行文艺演出、放映电影电视……都是计划生育宣传教育针对性强的良好形式。群众喜闻乐见的活动形式,应当广泛开展。社会主义生育文化的建设,是一项长期复杂的社会工程,需要经历千辛万苦,深入千家万户,说尽千言万语,做耐心细致的工作,打持久战。只要把握住“代表中国先进文化的发展方向”,努力不懈,持之以恒,就能收到成效,逐步抵消直至根除陈旧生育观念的影响。

——代表中国最广大人民群众的根本利益。

三十多年计划生育工作历程促使我们反思,新世纪计划生育发展的形势催我们猛省:计划生育工作不能靠简单地“狠抓”、粗暴地“追堵”,它需要深化,需要营造氛围,需要形成多数人做少数人工作的局面。计划生育对象的权利要得到保护,利益要得到体现,困难要得到解决。代表最广大人民群众的根本利益,

坚持全心全意为人民服务的宗旨,落实到计划生育工作上,就应该是:以人为本,以人的全面发展为中心,尊重人民群众计划生育主人的地位、维护他们的合法权益,把“群众赞成不赞成、满意不满意”作为计划生育工作的出发点和落脚点,实现工作思路和工作方法的根本转变。

变集中突击为经常性工作。这是“三为主”的基本要求,也是计划生育工作本身具有的长期性、复杂性、艰巨性、可反复性以及不可弥补性所决定的。“妇检”是经常性工作的“牛鼻子”,抓住了它,在完善机制和提高质量上下功夫、做文章,得到群众的理解,信任和支持,就能使工作由消极被动转化为积极主动。

变粗放管理为依法管理。以往不惜一切手段控制人口的方式在过去 20 年是可行的,但过去的强制措施、简单粗暴,既让群众作出了牺牲,又伤害了群众的感情,也影响了党群、干群关系,更使计划生育的路子越走越窄。随着“七不准”解密,计划生育法律法规的不断健全、完善,特别是《人口与计划生育法》即将出台,一个透明、公开的法制环境需要营造,计生对象的合法权益需要通过法律得到保护,依法行政、依法管理也就成为计划生育工作的当务之急。

实行优质服务,寓管理于服务之中。优质服务是计划生育工作改革和发展的需求,它表现在关心群众需求,注重群众权益上,它主张换位思维,以自己希望的方法对待别人。优质服务的主体是群众,开展优质服务的首要条件是群众的满意度,必须以人为本,因地制宜,体现对服务对象的关爱;高质量的技术服务是优质服务的必要条件,没有技术服务,优质服务就成为无源之水,无本之木;提供技术服务之前的宣传、教育、咨询,是优质服务的重要条件,如果群众不了解、不理解、不配合,再好的服务也只能是镜花水月,难以实现。总之,优质服务是一个全系统的、

包括凡是与人的需求与权益相关的一切服务,它需要有一个高效的服务体系和健全的管理体系,才能得到实施。

以“三个代表”的重要思想为指导,进一步深化计划生育的国策意识,开拓创新,真抓实干,我们的计划生育就会成为“甜蜜的事业”,从事计划生育工作的人们也会成为新世纪“最可爱的人”。

# 人口问题就是经济问题

——人口大县遵义县的人口现状及经济发展的思考

中共遵义县委副书记 刘兆林

古今中外,没有一种经济学说能够避开人口只谈经济,相反,也没有任何一种人口学说能够脱离特定的经济环境而孤立存在。正是从这个意义上讲,对于有 13 亿人口的中国来说,作用于未来经济发展的最主要因素就是人,但在目前这样一种“人口过剩”的现状之下,要保持未来经济可持续发展,必须解决的首要问题是人口问题,所谓人口问题,不仅仅是指人口的数量,它还包括人口的素质、分布结构、生育文化、生存观念等等。这些都直接关系到资源的占有,发展的成本,劳动的科技水平,人口数量增长的适度性及理智性等等。因此,人口问题说到底就是经济发展问题。江泽民总书记在纪念中国共产党成立 80 周年的大会上提出了全党要以“三个代表”的要求解决好地方经济的协调发展和人民群众共同致富的问题。我们地方的党组织和人民政府,认真研究、解决好当地的人口问题,经济发展问题,就是在实践着“三个代表”,就是把“三个代表”的重要思想真正贯彻于我们的工作实际之中。

遵义县作为贵州省的第一人口大县,目前已有种种迹象能够说明,庞大的人口基数已经成为了县域经济持续、快速发展的最

大阻力。换句话说,人口问题已经成了遵义县最大的经济问题。

目前状况下,经济要发展,人民要富裕,如何才能正确处理好人□发展与经济发展之间的关系,从而最大限度地确保人口发展与经济发展都实现双赢呢? 适度人口学理论认为,人口与经济之间需要一个适度结合点,即最优人口点,在这个最优点上,人口与经济的发展可以相得益彰,协调进退。从这个意义上讲,要解决好目前遵义县存在的“人口过剩”问题,使经济和人口之间向“最优点”靠近,一方面要改变人口现状,另一方面要加快经济发展。具体而言,就是要改变人口现状以促进经济发展,加快经济发展以改变人口现状,二者相辅相成,缺一不可。

2000年,遵义县人口总量为1299345人,出生率15.19%,自增率8.69%,其中非农业人口13万人。近两年来,遵义县通过实施一系列行之有效的措施,加强了对人口与计划生育工作的管理,为全县经济与社会的协调发展奠定了一个良好的基础,但是,由于人口基数大,增长惯性大,目前全县的人口形势依然严峻,总的现状是人口基数大,贫困人口多,非农业人口少。在此基础上要改变现有人口现状,找到人口与经济之间的“最优点”,就要求我们必须立足县情,以人为本,制定、完善和实施相应的政策和措施,去控制人口数量,提高人口素质,优化人口结构,开发人力资源,最终达到经济发展,人民富裕的终极目标。

(一)严格控制人口增长,为经济发展创造良好、有利的人口环境。

遵义县是资源大县,但更是人口大县。随着近几年来人口数量的急剧增加,沉重的人口负荷已经使得越来越多的镇(乡)的生存和发展空间日益窘迫。在遵义县这样的经济欠发达地区,庞大的人口基数已经成了制约经济发展的瓶颈。所以要在

现有资源总量的基础上保持经济发展,控制人口数量就成了一个迫不得已的选择。

据专家测算,人口增长 1%,至少需要经济增长 3%才能维持现有人口的生活水平。从目前遵义县的实际情况看,经济增长远远赶不上人口增长的速度。因此,只有想方设法,通过建立和完善人口与计划生育的利益导向机制,加强计划生育基础建设,坚持“村为主”,探索农村养老保险新途径等技术手段的实施,加强对人口计划的管理,严格控制人口数量的增长,才能从整体上逐渐走出人口与经济的低水平恶性循环,打破越穷越生,越生越穷的怪圈。

(二)努力提高人口素质,为县城经济发展提供强有力的智力支持。

人口素质是经济发展的前提和根本保证。作为人口大县,遵义县具有丰富的人力资源,但人力资源不等于人力资本,没有素质的人力资源不是优势,只是负担。从全县的基础教育水平来看,与东部地区相比存在较大差距,大学本科以上高学历人才较少,仅有 10221 人,占总人口的 0.78%。由于人口文化素质普遍不高,专业技术人才和高学历人才较少,严重制约了经济发展。另一方面,经济的不发达,又严重阻碍了外来人才的引入和现有人才队伍的稳定,形成了人才与经济相互制约的不良循环。

人口素质的提高是经济发展的决定性因素,经济的良性发展又反过来会促进人口素质的提高。就目前而言,提高人口素质要从几个方面着手。一要大力发展好卫生事业,提高全县出生人口的素质;二要发展和完善各镇(乡)的卫生保健服务网络体制,提高人口的健康素质;三是要大力发展基础教育,职业教育,成人教育和老年教育以提高全县人口的科学文化素质。

(三)大力发展第三产业,推进城镇化进程,增加城镇人口比例,从而达到对全县人口结构的合理优化。

早在 20 世纪七、八十年代,著名社会学专家费孝通先生就提出了以城镇化推动农村剩余劳动力转移的观点。就经济发展相对滞后、信息相对闭塞的山区县而言,大力推动农村人口的非农化进程应该是挖掘现有人力资源,优化配置现有人口结构,加快农村经济发展,改善群众生活,促进广大农民思想观念转变的一条有效途径。

和全国其他地区相类似,遵义县的人口存在着素质结构和分布结构等方面的不平衡。目前,人口的城乡非均衡分布在很大程度上制约了县域经济的总体平衡推进。遵义县 130 万人口中,农村人口占了约 90%,因此,绝大多数较为贫困。要改变现有人口分布状况、使农业大县的经济发展有所突破,就必须加快城镇化建设步伐,大力发展第三产业,使农村剩余劳动力得以有效转移。在实施城镇化的过程中,一方面通过小城镇的合理布局 and 农村居民点的合理摆放,充分发挥其经济、文化中心的辐射带动作用,加快第三产业、乡镇企业的发展,加快农业产业结构的调整,吸纳众多的农村剩余劳动力,提高农民收入,从而可以大大改善农村的经济现状。另一方面,由于城镇人口比例的增加,农村人口非农化进程的加快,广大农民的生产生活方式和生育观念也会随之发生根本性的变化。应该说,生育观念的转变,对于降低人口出生率,提高人口素质都具有十分重要的意义。

马克思主义人口理论认为:人口问题就是经济问题和发展问题。人口推进经济发展又制约经济发展,经济发展反过来影响人口状况。所以,就目前而言,遵义县的人口问题说到底还是人口的控制与经济发展的问题。要解决好这个问题,一方面,要

制定和完善各种人口与计划生育的管理措施,控制人口增长;另一方面,要根据经济对人口的“反作用力”,加快县域经济的发展,从人口素质、人口分布上改变现有的人口状况,促进人民物质文化生活水平和社会教育水平的提高以及各种社会福利事业、社会保障制度的进一步完善,使人们从根本上转变以前那种“多子多福、重男轻女”的生育观念,自觉移风易俗,从而使整个人口数量从源头上得以控制。



# 仁怀市“十五”期间人口与计划生育工作面临的问题及对策

仁怀市人民政府副市长 龙庆松

国务院“十五”纲要明确指出：坚持计划生育基本国策；要努力保持低生育水平，促进优生优育；重点做好农村和流动人口的计划生育工作。仁怀作为贵州计划生育水平较低，历史欠账相对较多的“大农村、小城市”的县级市，勇于直面人口问题，并积极寻求解决问题的措施办法，对《纲要》要求至关重要。

## 一、仁怀市人口与计划生育工作的基本历程及效果

从 1978 年起，仁怀围绕“实行计划生育、控制人口增长”这一基本国策，正式起步开展计划生育工作。根据工作推进的时间和呈现的特点，可把迄今为止的 25 年时间划分为三个阶段，即：1979—1983 年，起点高，标准高，政策严，效果好。全市 90% 以上的已婚育龄夫妇落实了绝育手术，90% 以上的生育一孩夫妇落实了节育手术，有效控制了计外多孩的出生和计外二孩的抢生、强生，计划生育政策得以顺利施行。1984—1994 年，由于对全市人口与计划生育工作成效的估价过于乐观，对人口与计划生育工作的复杂性、长期性、艰巨性、可反复性的认识不足，领导力度和工作力度减弱，人口与计划生育工作反弹，制约了仁怀市经济社会的快速发展。1995—2001 年，人口问题成为全社会

关注的热点,抓好计划生育工作已成大趋势、大气候。仁怀细化措施,出台系列配套政策,工作力度不断加大,在进一步探索中取得成效。自上世纪 70 年代末开始实行计划生育生育政策至 2001 年来,全市少生人口 15.2 万人,平均每年少出生 6906 人,出生率由 1978 年的 29.09‰下降至 2001 年的 16.49‰,下降了 12.6 个千分点,自然增长率从 20.98‰下降至 10.13‰,下降了 10.85 个千分点。育龄妇女总和生育率从 5.68 下降到 2001 年的 2.56。全市人口与计划生育工作走过了一条既艰辛又令人欣慰之路。

## 二、“十五”期间人口与计划生育工作面临的形势

纵观仁怀市人口与计划生育工作走过的 20 多年历程,虽然取得了令人可喜的成绩,但在“十五”期间持续推进的进程中,还面临着诸多的困难和矛盾。主要表现在:

——各级党政和计生系统干部职工人口理论素养不高,政策水平低,坚持以人的发展为中心的可持续发展意识不强,导致解决问题的措施和办法的针对性、层次性、可操作性不强,举而无力,事倍功半。甚至存在政策时紧时松、工作有断档现象。

——民族地区的早婚、非婚、部分地区婚前生育行为,对婚姻秩序和道德带来冲击,加之宣传教育工作的效果不佳,群众本土文化意识较浓,落后婚育观念转变迟缓,计外二孩抢生、强生严重,计外多孩出生反弹。人口过快增长仍未得到有效遏制。

——社会保障体系还不完善,优惠性政策的落实未全面到位,瞻前顾后思想损伤了群众自觉实行计划生育的积极性。

——流动人口作为市场经济条件下的新生事物,粗放管理方式效果欠佳,给常住人口的控制带来负效应,制约人口再生产类型的转变。

——在西部大开发中,没有真正把人口问题纳入大开发坐标体系,“双轨”运行,各行其道,人口控制问题呈弱化趋势。

——每年进入生育期妇女达 1 万人左右,控制人口增长的压力仍然十分繁重。

### 三、“十五”期间实现低生育水平目标的对策和建议

20 世纪末,中共中央、国务院及中共贵州省委先后作出了加强人口与计划生育工作,稳定低生育水平或控制人口过快增长的战略决策,要求全方位、多角度、深层次推进人口与计划生育工作,促进人口与经济、生态、资源、文化和社会的可持续发展。为此,我们必须认真贯彻中央、省的决定精神,在高扬主题、突出主线、全面发展的战略中,牢固树立人口意识,“坚持可持续发展”,一以贯之地抓好人口与计划生育工作,努力把人口过快增长的势头控制下来,尽快进入低生育水平。

1. 强化责任机制,实行综合治理。构建党政一把手负总责亲自抓的责任制,落实措施及办法。

计划生育工作 20 多年来的实践证明:“计划生育老大难、老大一抓就不难”,只要各级党政一把手切实做到认识到位,措施到位,责任到位,投入到位,人口问题就能够得到有效的解决。为此要建立健全和落实市、镇乡、管理区、村及各部门党政一把手责任制,制定切实可行的目标管理方案和考核办法,严格兑现“一票否决”,与政治、经济利益挂钩,增强各级领导干部抓紧抓好控制人口过快增长的紧迫感和责任感,真正把人口问题纳入重要议事日程,列入重大事项督查督办内容,做到一刻也不放松,才能确保人口问题的解决。

同时,要坚持可持续发展战略,把人口问题纳入经济发展、环境保护、社会进步的大局中,通盘考虑,同步推进,综合运用政

治、经济、法律的手段,实现资源互为利用、互为共享、共同发展。

2. 努力造就一支高素质的计生干部队伍,适应人口与计划生育新形势的需要。

仁怀人口形势现状表明,既有决策问题、领导问题、工作方法问题,但根本性原因还在于干部队伍问题。干部队伍理论素养不足,政策水平低,整体文化素质不高,年龄结构不合理,加之少数干部作风不实,未能充分地当好党政的参谋和助手,未真正发挥好管理的效益和职能,使人口控制问题长期得不到有效控制。特别是面对“十五”期间人口与计划生育工作和我国加入WTO后出现的许多新问题和矛盾,束手无策,无所适从。因此,要加强干部队伍建设,造就一支素养好、懂政策、作风正、业务水平高,结构合理,爱岗敬业,吃苦耐劳,敢抓善抓人口与计划生育工作的干部队伍,确保计划生育工作的顺利推进。

3. 加快农村经济发展,改变市富民穷的经济格局,促进人口再生产类型的转变。

经济是影响人口再生产的关键性因素。仁怀呈“市富民穷”的倒“三角形”结构,市级财政收入和有关指标列贵州20强县(市、区)之中,而这主要得益于酒业的蓬勃发展,而农民的人均纯收入仍较低。在这样一种经济背景下,农民用于人口素质的投资微乎其微,素质提高较为缓慢。由于客观自然地理环境的制约和经济能力的约束,造成群众生育观念落后,导致“越穷越生、越生越穷”的生育怪圈。因此,要解决人口过快增长问题,就要加强农村经济发展和全市经济发展。要在农村认真贯彻中共中央关于加强农业、农村工作的决定精神,大力调整农业产业结构,加大财政投入力度和扶贫开发力度,尽快形成“一乡一品、一村一特”的产业结构。积极引导农业走入市场,推进农业产业化、商品化、市场化,确保农民增收,推动农村经济的发展。要在

城镇加快第三产业的发展步伐,加大国有企业的改革攻坚力度,积极扶植培育乡镇企业,实现市级财政的大幅增长,使城乡经济互为补助,协调发展。加大婚育政策的宣传力度,提高人口素质,实现人口再生产类型,从“高生育率——低劳动生产率——高增长率”向“低生育率——高劳动生产力——低增长率”的模式转变。

4. 广泛开展婚育新风进万家活动,倡导科学文明婚育风尚,移风易俗,弃旧纳新,依法治理人口,树一代婚育新风。

充分发挥各级人口学校的阵地作用,坚持以人为本,大力实施“三优五期”工程。搞好“优生、优教、优育、青春期、婚前期、孕产期、避孕期、更年期”知识教育,并积极为育龄妇女提供妇科病的普查普治服务,做育龄妇女的知心人、贴心人,赢得她们对计划生育工作的理解和支持,积极参与配合控制人口过快增长工作。在中小学开设人口管理基础知识课,计划生育基本国策课和国情、省情、市情课程,从娃娃抓起,树立全民人口观。通过上述举措,积极引导群众落后生育观念的转变,营造良好的工作氛围。

#### 5. 加快社会保障体系的建设步伐,解决后顾之忧

仁怀市作为西部内陆县市,农民传统的子女养老意识仍占据主导地位,把“养老防老”作为养老的主要手段在全市居民和农民中普遍存在。仁怀的养老保障事业在人民公社时期做得比较好,社会有敬老院,免除了多数无子女老年人的后顾之忧。改革开放后,特别是社会主义计划经济向市场经济转向后,社会养老保障事业有所削弱,全市敬老院从原来的 54 间减少到 18 间,且有的敬老院生活水平低于当地居民或农民的人均生活水平,由于大多数的老年人尚需自食其力度过晚年,因此,农民从实际的切身感受体验到还是生儿子养老最可靠,使孩子的“养老效

益”升值,给控制计外生育增加难度。因此,必须尽快建立健全养老保障体系,积极发展社会供养,继续提倡家庭子女供养,适当组织老年人再就业自养,逐步形成“社养、家养、自养”三位一体、相互补充的养老保障体系,解决老年人的后顾之忧。一是积极发展社会供养,对离退休干部职工,各级要认真贯彻中央、国务院、省、市关于离退休干部职工养老保障工作的有关精神,建立由财政、企业或单位、劳动者共同出资筹资养老基金的基本养老保险制度,按时缴纳养老保险费,建立养老保险基金和个人帐户。并逐步建立基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄养老保险相结合的制度,确保养老保障。在农村地区,要逐年增加财政投入力度,加快敬老院的建设步伐,不断增加敬老院的总量,提高敬老院办院质量,要积极提倡农村个人储蓄养老保险,减轻社会供养压力。二是提倡家庭养老,社区为老年人提供服务。当前,仁怀老龄人口占总人口的比值逐步上升。在这一情况下,建立起全方位的社会保障制度尚有较大的困难,因而还需要继续提倡子女对老年人进行供养。发扬中华民族尊老、敬老、养老的优良传统,提倡子女供养老年人是目前乃至今后一个时期比较有效的途径,加之子女的供养对老年人来说,既能解决生活之忧,疾病之愁,也能满足他们的精神需要。但由于受拜金主义和一些落后观念的不利影响,家养观念已受到严重的冲击,虐待、遗弃、拒养老人的案件时有发生,为此,要加强宣传教育,树立敬老、养老的好风尚,对虐待、遗弃、拒养老人的子女依法追究法律责任。三是组织老年人自养。老年人生产经验、管理经验比较丰富,是社会不可多得的财富,多数老年人不愿虚度余生,愿发挥余热为社会再作贡献。因此,各级要因势利导,开发老年人的人力资源,针对其特长,积极组织老年人向适应自己的职业再就业,重点向第三产业和后勤服务行业转移,再作奉献,

这样既能解决他们的养老问题,又能满足老年人的精神需要。

#### 6. 切实抓好流动人口计划生育管理

改革开放以来,随着农村家庭联产承包责任制的推行,大批农村劳动力从土地上解脱出来,投身市场经济大潮,既为流入地的经济发展、社会发展作出了较大的贡献,也促进了流出地经济的发展。但由于农民整体文化素质不高,加之落后的生育观念的影响,导致流动人口计外生育行为时有发生,严重冲击了流出地人口控制目标的实现。仁怀市现有流出人口达5万人,占全市总人口的8.54%,其中已婚育龄妇女达1.5万人左右,特别是三合镇3万多人口,外流人口达8000人以上,沙滩、学孔、三合等乡镇外流人口中,已婚无孩妇女和一孩妇女占50%左右,由于外流人口打工地点不固定,信息不畅通,给计划生育管理和人口控制增加较大的难度。全市流入人口达4万人左右,由于大多数居住地点不固定,职业改变频繁,计生部门对其婚姻、怀孕、生育、节育情况无法准确地掌握,从而造成流动人口逃生、躲生、抢生乃至非婚生育,重婚生育,给常住人口的计划生育管理带来负效应,成为人口再生产从“高出生、低死亡、高增长”向“低出生、低死亡、低增长”转变的制约瓶颈。为此,我市要认真贯彻国务院和省市流动人口管理办法,认真调查研究,探索强化流动人口计划生育管理的有效措施。当前应从几个方面加强流动人口的计划生育管理,一是堵源截流,化外为内。大力调整农业产业结构,发展立体农业、高效农业,把从常规农业或传统农业中解放出来的富余劳动力转移到这方面上来,在原地致富增收;要把握市场,发展乡镇企业,吸收富余劳动力到乡镇企业就业,就地生财。二是加快小城镇户籍管理改革步伐,鼓励有能力、有专长、有经济基础的农户迁入集镇居住,办理常住户口。搞好第三产业,促进当地经济发展,从而化外为内,减少外流人口,特别要

减少育龄妇女的外出总量,从而达到控制人口过快增长的目的。三是规定外出人口必须办理外出流动人口计划生育证明,明确责任担保人,督促其在外流期间自觉遵守计划生育国策,并加强与流入地的情况反馈,共同管理。四是对流入人口实行“一证否办”制度,加强房屋出租户、用工单位的责任管理,坚持“谁主管谁负责、谁用工谁管理、谁的地盘谁清理”的原则,做到责任明确,管理权限清楚,责任追踪具体。积极为流入人口提供服务,使其在遵守计划生育政策的同时,得到流入地党政部门的帮助和支持,参与流入地的经济建设,并作出贡献。五是要严格考核评估,推动综合治理格局的形成,确保流动人口计划生育管理工作取得突破性的进展。

#### 7. 夯实“村为主”,积极推进村民自治,全面提高村级人口与计划生育工作水平

基础不牢,地动山摇。我市人口与计划生育工作整体水平徘徊不前,主要矛盾之一就是村级断档脱层,基础脆弱,不能承担起计划生育工作的职责和责任。因此,全市各级要认真贯彻省、市关于推进计划生育“村为主”管理工作的精神,并作为实现“十五”人口计划生育目标的一项根本性战略措施,深化认识,加强领导,抓住以下几个关键环节:一是认真调整选配好村级领导班子,建立健全规章制度,切实提高村干部报酬,投入村级工作运转的必要经费,确保村级有人管事、有钱办事、照章理事。二是根据党和国家的计划生育方针、政策和法律法规,制定落实好计划生育村规民约,实行已婚育龄妇女计划生育合同管理。三是建立健全统计台账,及时收集、汇总、上报人口与计划生育信息,做到家底清、情况明。四是建立健全组织网络,强化检查,追踪运作,巩固发展。

与此同时,要积极探索,创造条件,有计划、有目标地推进



“村民自治”，全面提升人口与计划生育工作水平。2002年，一类乡镇要有30%的村(居)，二类乡镇要有20%的村(居)，三类乡镇要有10%的村(居)实现“村民自治”。2004年末，全市60%的村(居)要实现“村民自治”，2005年末80%的村(居)要实现“村民自治”。

#### 8. 大力开展优质服务，实现工作管理方式的转变

坚持以人为本，大力开展优质服务，与时俱进，实践好“三个代表”，这是人口与计划生育工作发展新形势的必然要求，也是我们工作的出发点和落脚点。为此，各级干部职工要更新观念，转变作风，大力开展优质服务。一是在计生部门推行“一线”工作法，即领导干部指挥在一线，干部职工工作在一线，服务管理在一线，做到工作重心下移，服务基层，为育龄群众上门服务。二是实施“三大工程”即“避孕节育优质服务、生育保健、出生缺陷干预工程”，当前要突出“避孕节育优质”工程。首先要加强计生技术服务队伍的培训力度，提高专业知识和业务技能，改善队伍结构，严格管理，转变作风，热情服务；其次做好妇检、上环、避孕药具发放，妇科病普查普治下移村(居)，建立完善村级服务阵地，就近为群众提供避孕节育、生殖保健、孕情监测、婚孕保健，术后回访等方面的服务。三是在广大计生执法人员中开展“我是一名计划生育管理者”的教育活动，树立公仆意识、为民意识，切实帮助农民解决生产、生活、生育、节育、生殖保健等方面急需解决的问题。四是各乡镇计生服务站要多渠道筹措资金，开设优质服务门诊，为育龄群众提供优惠、优质诊治服务。

#### 9. 典型引路，抓两头促中间，推进平衡发展

对各乡镇工作实行科学定标，分类指导，量化管理，抓先进乡镇领先，后进乡镇崛起，中间乡镇力争一流，促进平衡发展。市级四大班子领导要督帮重点管理乡镇和一类乡镇，机关负责

人要挂帮二类乡镇工作,市计生部门班子领导要包片指导,一般干部职工要蹲点指导,乡镇计生办干部要深入后进村(居)协助工作,形成三线齐抓,重心下移,尽快形成平衡发展的良好格局。

“十五”期间,我市人口与计划生育工作机遇与挑战并存,希望与困难同在,只要我们认真贯彻中央、省、市加强人口与计划生育工作的决定精神,以“三个代表”重要思想总揽农业农村工作的全局,与时俱进,开拓创新,奋力拼搏,全市人口与计划生育工作就会跃上一个新的台阶,取得好的成绩。

# 大力发展社会经济建设,进一步 促进计划生育工作

铜仁市人民政府副市长 杨 峰

根据国家关于实行计划生育的基本要求,贵州省计划生育工作取得了显著成绩。但是由于历史与地理等特殊情况,贵州省计划生育工作仍然面临着巨大的困难。主要表现在人口出生率和自然增长率都高于全国平均水平,全省人口总量与省内各项经济指标极不适应。人口总量过大以及比较高的增长速度,给我省的社会经济可持续发展带来了沉重的压力和困难。

## 一、贵州省计划生育工作及人口情况

同全国大多数地区相同,贵州省从上个世纪 70 年度初开始实行控制人口的计划生育工作,取得了较大的成就,一是人口出生率从 1975 年的 40.11%下降到 2000 年的 20.5%;总和生育率也有较大幅度的下降,从上个世纪 60 年代的 6.45 个孩子下降到 1998 年 2.43 个孩子。另外,从 1982 年第三次人口普查到 1990 年第四次人口普查,这期间全省总人口增长 13.44%,年均增长 1.59%;从 1990 年第四次人口普查到 2000 年的“五普”,这期间全省总人口增长 8.81%,平均年增长率为 0.85%。这些数据明显说明我省的人口增长速度在放慢。通过采取计划生育政策,经过各级政府的努力以及广大的群众支持,近 30 年来我省

估计少生人口 1000 万左右,为社会、家庭大大减轻了负担。

但是,与全国计划生育工作先进地区或与全国平均水平相比,我省人口控制形势依然十分严峻。

贵州省 2000 年人口出生率为 20.5‰,高于全国平均水平 6 个千分点;自然增长率为 13.06‰,高于全国平均水平 5 个千分点。我省总和生育率为 2.25 个孩子,高于全国平均水平 0.35 个孩子;我省 1990 至 2000 年人口平均增长率为 1.59%,高于全国同期平均水平 0.43 个百分点。通过上述数据比较可以清楚地看到,我省人口增长速度仍然过快;全国从上个世纪 90 年代中期开始,育龄妇女生育水平就已经下降到更替水平以下,进入了低生育水平阶段,而我省尚未进入这一阶段;另外,人口总规模过大,人口密度较高,社会、经济、环境等诸多方面将无法承担。2000 年末,全省总人口为 3755 万,平均每平方公里为 218 人,比全国人口密度高出 60%。如此庞大的人口规模,已经严重威胁着贵州脆弱的生态环境,给社会、经济的可持续发展带来了巨大的压力。

人口问题的第二个方面是,人口素质低下,无法适应社会经济的发展要求。从贵州本省的发展变化来看,新生婴儿残疾率有所降低,人们的受教育程度都有了较大幅度的提高,贵州省 15 岁以上人口的文盲及半文盲率已经由 1990 年的 24.72%降为 2000 年的 13.89%,从 1990 年到 2000 年,大专以上文化程度人口增长了 1.46 倍,高中程度(含中专)人口增长了 42.96%,初中程度人口增长了 39.42%,小学程度人口增长了 16.63%。但与全国相比,仍然存在较大的差距。每十万人口中拥有的大专以上、高中及初中文化程度人数分别只及全国水平的 52.69%、50.48%和 63.3%;文盲率仍然超过全国平均水平 7.17 个百分点。全省平均受教育年限只有 5.73 年,而全国平均水平为 6.05 年,专

业技术人员更少,只有万分之 58.9,大大低于全国平均水平。

除上所述,贵州省人口还存在人口性别比例略微失调,多孩率较高,农村人口较多等问题。

## 二、产生问题的主要原因

贵州省人口多、素质低,目前自然增长率仍然较高,究其原因,主要有以下几个方面:

### (一)地处偏僻,经济发展水平落后,思想观念陈旧

贵州地处我国西南地区腹地,处于云贵高原,全省以山地为主,交通不便,信息闭塞,社会经济发展滞后。据统计,全省超过 1 万亩以上的“坝子”只有 17 个,人均耕地面积大大低于全国平均水平。由于自然地理条件的限制,在历史上贵州经济始终处于落后状态。1998 年贵州省人均国民生产总值为 2342 元,只有全国平均水平的三分之一,1999 年人均地方财政收入(未包括中央财政补助部分)118.34 元,1998 年农民人均纯收入为 1334 元,而同期全国水平为 2127 元。上述几项指标均为全国最后一名。

按照马克思主义理论,经济基础决定上层建筑,有什么样的生产力,就有什么样的生产关系。由于经济基础落后,必然造成人们思想观念落后,落后的思想观念包括落后、陈旧的生育观念。多子多福、传宗接代的思想还深深地支配着人们的生育行为,它是造成农村人口膨胀的主要原因。同时,由于经济落后,希望多生或者生男孩儿增加劳动力,维持再生产的思想,以及供养老人日后生活等客观实际,也是人们多生、生男孩的主要动机。因而,我省二孩率大大高于全国,人口过多就成为必然。按照马克思主义的物质决定精神,精神影响物质的理论来分析,由于广大农民还在为温饱问题而奔波,在涉及生育问题时,他们首先考虑多生孩子、生男孩子,将来可以增加劳动力,也才能维持

生活或者进一步改善生活。在他们目前的生活水平下，广大群众对于少生、优生将是关系到整个国家和民族的长远利益这一问题，则是无法顾及的。

## （二）少数民族人口较多，国家政策优惠

贵州地处偏远山区，同时又是一个少数民族聚集的省份，虽然不是自治区，但由于少数民族人口众多，根据《中华人民共和国民族区域自治法》的规定，贵州省也享受民族自治区的待遇。从少数民族构成来看，全省世居的少数民族共有 17 个，加上以后外来定居的，目前全省共有少数民族 48 个，少数民族种类在全国都是比较多的。另外，我省除了国家正式明确的 56 个民族之外，还有一些国家没有正式明确的少数民族，例如，穿青、里民等。以 2000 年 11 月第五次全国人口普查数为例，全省共有汉族 2190.54 万人，少数民族 1333.96 万人，少数民族占 37.85%。从人口增长速度来看，少数民族人口增长速度也大大高于汉族人口增长速度。从 1990 年至 2000 年，汉族人口净增加 77.66 万，而同期少数民族人口净增加 209.73 万人。长期以来党和国家对少数民族实行优惠政策，在计划生育工作中对少数民族实行一对夫妻只生一个孩子的原则下，对第二胎、第三胎都给予了较多优惠照顾。加之少数民族生活的地区更为边远，社会经济发展比较落后，生育观念也更加落后，所以造成人口增长过快。当然，这其中也有由于少数民族的优惠政策，一些人改换成少数民族，以求获得多生孩子，这也造成了人口过多。

## （三）人口规模过大，增长惯性持续时间长

贵州省计划生育工作应当说是取得了巨大成绩，但与全国相比仍有一定的差距，人口自然增长率仍比较高，原因之一，就是人口规模较大，增长惯性大。从人口年龄结构就可以看出，2000 年全国 0 至 14 年龄段的人口占总人口的比例为 22.89%，

而贵州省为 30.29%，列全国第二位。这些将是今后潜在的生育人群，因而人口增长惯性持续时间较长。

#### **(四)政策宣传教育还不够**

按照辩证唯物主义观点，人的行为受意志的支配，一般地说有什么样的意志，就会产生什么样的行为。前面已经说过，贵州由于社会历史的原因，人们的生育观念还很落后，这里除了由于物质文明的发展，人们的思想观念也会随之产生发展转变外，外部的宣传教育也是促进人们思想转变的一种方法。过去我们搞计划生育工作主要是讲国家规定，从而采用行政手段较多，而对群众的宣传教育不够，没有从思想上让群众认识到计划生育是利国利民的好事，是关系中华民族长远发展的大事。因而，造成群众与政府的对立，干群关系紧张，人口控制不力。

### **三、建立健全社会保障制度，促进计划生育工作**

通过上述分析，我们看到贵州省的计划生育工作，任务依然十分艰巨，需要我们采取各种措施，才能适当控制人口过快增长，实现社会及国民经济的可持续发展。

**(一)进一步加强宣传教育工作，逐渐转变人们的传统生育观念**

转变广大群众尤其是农民的生育观念，是从根本上解决贵州人口问题，实现计划生育工作走入良性循环的首要问题。宣传教育工作可从两个方面入手：一是应让广大群众进一步了解，控制人口、实行计划生育政策是为了我国及我省社会的可持续发展的战略需要，也是目前我国人口过多状态下的必然选择。中国被称为地大物博，但是按照人口平均计算，许多指标都处于世界末位。由于人口过多，造成生态环境污染、劳动就业困难等等社会问题，黄河的断流，西北地区的沙漠化加快，黄果树瀑布

水流不断减少,长江水质不断恶化等等,都是人类过度开发利用所造成的。这些问题实际上已经影响目前我们的生存。另外,目前全国还有 1.9 亿农村剩余劳动力,城市有 920 万新增劳动力和下岗职工,我省也同样面临这样的问题。因此,还应继续宣传实行计划生育政策,它是利国利民,造福子孙后代的伟大事业,计划生育有关政策已经写入我国的宪法之中,它仍将是我国的一项基本国策。二是宣传现代科学的生育新观念。一个民族的生育观念代表其对生育问题的认识水平,我国是一个历史古老的国家,因为长期受封建思想影响,从而形成的旧的生育观念比较强。应当教育群众树立晚婚晚育、少生优育、生男生女都一样、知情避孕的新型生育观念和文化。应当让群众懂得新的生育观念,对于家庭、子女及本人身体都是有益的,同时也是为国家做出了贡献。这样,才有可能改变政府被动去做工作的局面,逐渐使计划生育工作成为人们的自觉行为。

## (二)建立健全社会保障机制,推动计划生育工作

追求物质利益是一个家庭决定生育子女的基本动因,尤其是在广大农村,传统的生育观念固然是执行计划生育的障碍,但是我们也应当承认,有些生产和生活中的实际问题不是仅仅通过宣传教育思想工作就可以解决的,应当采取措施解决农民的实际问题。目前,城镇的社会养老保险制度已经初步建立,加之城镇的收入水平大大高于农村,因此,大部分人的后顾之忧已经解决。而广大农民还基本没有社会保障制度,农民的医疗、养老等生活问题还没有解决,在农村还是以家庭养老为主的现实情况下,养儿防老是人们的必然选择。因此,这就需要逐步建立农村的社会保障制度,解决农民的后顾之忧,计划生育工作才能有保证。

建立农村社会保障制度,需要经济的发展提供支持。发展



经济从根本上应当抓紧人口素质的提高,当今社会是知识、信息时代,没有较高素质的人才,经济也就不可能发展。在目前国家财政比较困难的情况下,各级政府还是应当从长远利益出发,适当拿出来一部分资金作为建立农村社会保障基金的启动资金,也可从执行计划生育政策超生罚款中拿出一部分资金,还应当动员农民参加各类社会保险,让农民适当缴纳一点养老保险基金。总之,应当各方筹集资金,在农村建立起适合当地实际的社会保障制度。

### (三)加快城市化发展,增加农民收入

城市的发展所带来的辐射作用是巨大的,从发达国家的经验来看,城市化水平越高越能带动国民经济的全面发展。从目前我国的实际来分析,也是由城市带动农村以及一个地区的全面进步。2000年我国东部地区11个省市,城市人口占总人口的比例为53%,这些地区是我国经济最发达的省市;我国中部地区城市化水平为35.5%;西部12省市市区城市化平均水平为29.5%,而贵州城市化水平为23.87%,低于西部地区平均水平。当然,发展城市主要还是应当发展小城镇建设,可利用目前的县城等加以适当扩充、改造,不宜再发展超大规模城市。

### (四)进一步落实奖惩政策

计划生育政策在目前国民素质普遍不高的情况下,仍应采取利益导向机制,对于按国家政策实行计划生育的家庭给予奖励、照顾和优待,应当使少生孩子的家庭得到更多的实惠,使多生孩子的家庭感到吃亏、惩罚,通过一奖一罚,使广大群众权衡利弊,放弃多生孩子的想法,主动实行计划生育。

# 抓住西部大开发历史机遇 努力降低全市生育水平

安顺市计划生育局局长 田应翠

在 21 世纪来临之际,党中央、国务院作出了实施西部大开发的战略决策,并颁布了《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》,为解决西部地区人口与计划生育问题带来了良好的发展机遇。地处西部地区的安顺市也同全省一样,人口与计划生育工作经过长期的努力,取得了明显的成绩,人口过快增长的势头得到有效的控制,计划生育的质量不断提高,为完成人口目标、降低生育水平作出了一定的贡献。

## 一、全市开展人口与计划生育工作 20 余年来所取得的显著成绩

全市人口与计划生育工作开展 20 多年来,由于各级党委、政府高度重视,人大、政协的大力支持,各级干部的共同努力,广大人民群众的理解、参与,认真贯彻了党中央一系列控制人口的方针政策,取得了显著的成绩。主要表现在:①从“四普”到“五普”的 10 年间,全市人口出生率和自然增长率、多孩率分别从 28.65‰、19‰、32.36% 下降到 20.79‰、13.41‰、4.81%,分别下降了 6.06 个百分点、5.62 个百分点和 27.55 个百分点。②家庭户人口规模从“四普”时的 4.53 人减少为 3.81 人,平均每个家

庭户减少 0.72 人。领取独生子女证的家庭逐年上升,至 2001 年止,全市共领取独生子女证的家庭有 30695 个。③已婚育龄妇女结构也发生了明显变化。全市育龄妇女 602443 人,占总人口的 24.19%。已婚育龄妇女 443481 人,占总人口的 17.58%,其中无孩妇女占 5.32%,一孩妇女占 29.55%,二孩妇女占 37.33%,多孩妇女占 27.8%。④采取避孕节育措施的有 392966 人,长效避孕率 88.61%。⑤计生干部队伍逐渐壮大,技术力量得到加强。基础设施逐步建立和完善。全市 6 县(区)、管委会、87 个乡镇、办建有计划生育技术服务站,其中有 82 个有业务用房并配齐了妇检 B 超机。以上数据表明,各级党委、政府对计生工作的重视程度明显提高,综合治理人口问题的力度明显加大,工作思路和工作方法发生了变化,计划生育政策进一步深入人心,干部群众实行计划生育的自觉性明显增强,晚婚、晚育、少生、优生的婚育新风已逐步形成。

## 二、当前面临的人口形势及存在的问题

(一)受人口再生产周期性的影响。目前,全市仍处于第三次生育高峰期的峰值平台上,人口形势依然十分严峻。在“十五”期间,预计全市每年平均增加育龄妇女 9000 人左右,到“十五”期末,育龄妇女总体规模将从目前的 65 万人增加到 70.4 万人,生育旺盛期的育龄妇女将始终保持在 23 万人左右(据“四普”资料推算),直到 2005 年才缓慢有所下降,预示人口出生潜力不小,出生强度有增无减,到 2006 年后人口出生才能趋于平缓。这个庞大的生育群体,将继续对经济社会资源环境的协调发展形成巨大的压力。

(二)贫困面大,少数民族人口占总人口的比例上升。全市 6 县(区)、黄果树管委会中有 4 个贫困县,贫困县总人口

1381368人,占全市总人口的54.8%,少数民族人口占市总人口的38.43%,少数民族人口比“四普”时上升3.24个百分点。加上由于受生产力水平的制约,城市化水平仅占总人口的25.88%,低于全国近10个百分点。此外,由于农村保障制度不够健全,医疗保障体系不完善,激励机制尚未形成,致使群众的生育观念与国家的现行生育政策之间,仍然存在着一定的差距。控制计划外出生、降低人口出生率,仍然是全市当前和今后几年控制人口的主攻方向。

(三)降低生育水平的任务十分艰巨。虽然在“九五”期间,全市人口出生率逐年有所下降,但是近几年人口出生率都始终在20‰左右徘徊,2000年末全市人口出生率、自然增长率,分别高于全省0.2和0.35个千分点,到2005年人口出生率和人口自然增长率要降到18‰和10‰以内,年均分别要下降0.558和0.682个千分点,高于全省在“十五”期间要求逐年下降0.5个千分点的目标。因此,要完成“十五”人口控制目标,任务十分艰巨,尚需付出更艰苦的努力。

(四)个别地方党政领导对人口与计划生育工作认识不到位,重视程度不够,措施不力,工作力度不大。人口的增长应与经济社会的发展相适应,与资源环境相协调,这是一切社会都必须遵循的基本原则,也是可持续发展所必需的基本条件。当前,个别地方党政领导对在社会主义市场经济条件下人口与计划生育工作的长期性、艰巨性、复杂性的认识不足,缺乏战略眼光,在实际工作中没有真正把人口问题纳入经济社会发展的总体规划,做到“两种生产”一起抓。思想观念陈旧,工作思路和方法没有转变,停留在一般号召上,甚至沿用过去的老办法、老思维来解决、思考新时期的人口问题,对影响全局、制约发展的关键问题不愿下大力切实加以解决,缺乏主动性。

(五)基层基础工作薄弱。多年来,全市都处于人口生育的高峰期,各级党委、政府在计划生育工作上付出了艰苦努力,奠定了一定的工作基础(主要在服务网络阵地建设、队伍建设和宣传教育方面),有了计划生育服务阵地。但是,还有相当一部分村由于财力有限,投入不足,村级计划生育人员报酬偏低,个别地方甚至报酬没有落实,所以基本不能承担计划生育工作,与乡镇一级存在“断层”现象,致使经常性工作无人开展。每年以乡为主派人搞计划生育集中宣传活动来完成当年人口计划。计生队伍人员结构不合理,技术服务人员不足,执业医师比例较低,计生队伍服务意识和能力不强,在思想观念、工作思路和工作方法、职业道德、执法水平方面,都不能较好适应新时期新形势下人口与计划生育工作的需要。

(六)综合治理人口问题落实不好。控制人口是项庞大的社会系统工程,需要广泛动员全社会力量,齐抓共管、综合治理。对流动人口计划生育管理,特别是对流出人口的计划生育管理仍然是薄弱环节,流动人口婚育证明“一证否办”制尚未完全落实。在开展帮村扶贫工作中,向计生户提供优先优惠帮扶力度不够,各有关部门未能切实履行各自职责,配合不力,对“计划生育,人人有责”缺乏全局意识。

(七)宣传教育力度不够,群众对计生政策知晓率低。计划生育工作已开展了 20 多年,计划生育政策虽然已经被广大群众所了解,但是在具体的工作实践中控制人口仍然还主要是依靠强硬的行政手段来推动,真正要转变群众的生育观念,规范生育行为,提高实行计划生育的自觉性,特别是在农村,在计划生育宣传教育的深度和广度上,差距还很大。

### 三、当前和今后一段时期全市降低生育水平的对策建议

(一)党政重视是降低生育水平的根本保证。人口与计划生育工作要实现跨越式发展,领导是关键,是第一要素。党政重视,首先要看是否提高认识,这是控制人口的思想基础,尤其要看对人口与计划生育在西部大开发中,在可持续发展中的认识是否提高。人口问题是西部大开发的基础和条件,关系到中华民族的未来。当前人口与计划生育工作已经进入了新的发展时期,全国已进入了低生育水平阶段,这就要求我们在对待处于不同时期的计划生育工作时,就要用不同的工作思路与方法,按照江总书记“三个代表”的思想,深刻领会党的十五届六中全会精神和十六大的精神,“以人为本”地开展工作,为育龄群众提供优质服务,并以群众的满意度作为衡量我们工作的标准;以中央提出稳定低生育水平的思路、方法为指导,降低全市的生育水平。其次,要看观念是否转变。新时期的人口与计划生育工作,必须从过去传统生育观念的思维定势转到新时期依靠利益导向机制上来,通过对独生子女户、双女结扎户进行优先优惠帮扶,解决其生产生活中的实际困难,建立社会保障体系,使之在经济上获得实惠,在政治上感到光荣。从过去忽视生育观念转变,转到重视生育观念转变上来,从过去只有干部积极性转到调动群众积极性上来,从过去只重视管理转到既要重视管理,又要注重服务上来,把管理寓于优质服务之中。

(二)扎扎实实抓好“村为主”工作,夯实基层基础。村一级是党委和政府各项方针、政策的落脚点,是人口与计划生育工作的信息源头是调节人口计划的前沿阵地。转变人民群众的生育观念,村级领导班子能否模范带头宣传执行计划生育政策,承担

计划生育工作,对抓好“村为主”显得尤为重要。要抓好“村为主”工作,首先要选配好村、支两委的干部,让那些敢抓敢管计划生育的有文化、有威信的同志充实进村、支两委班子中来,对那些不能大胆抓计划生育的村干部要坚决撤换。其次,要落实好村干部报酬,明确工作职责,为村支两委能够承担计划生育任务创造条件。再次,对边远贫困和计划生育工作长期滞后的村,各级党委要定期选派国家干部到这些村去任职,协助村支两委开展“村为主”工作,改变过去“乡为主”为“村为主”。只有村一级做到了“班子建强,报酬落实,职责明确”,计划生育基本国策才能真正落到实处,才能尽快地降低生育率,实现全市人口与计划生育工作的跨越式发展。

(三)加强计生干部队伍建设,努力提高全市计划生育工作水平。全市计生队伍由于各级党委、政府的重视,近几年来在数量上有所增加,但在整体素质上还存在着服务意识和能力不强、观念陈旧的问题。这对于新形势下开展计生工作,改变工作思路和方法,以人为本地开展优质服务、降低生育率,提高工作水平,显得极不适应。因此,必须调整计生队伍组成结构,合理配置人才资源,努力建设一支“思想好、作风正、懂业务、会管理”的计生队伍,以适应新时期计生工作发展的需要。一是强化业务培训,提高管理水平,增强动手服务能力。二是按照十五届六中全会《决定》精神,加强和改进党的作风,深入村组,全心全意为人民服务。具体落实见面制度,每月对重点关心服务对象已婚育龄妇女见一次面(了解是否怀孕、指导开展围产期保健)、每季度对已发生育证生育对象见一次面、对妇检对象见一次面,落实环情孕情检查。对已生育孩子夫妇三个月内见一次面落实手术。三是转变观念,調理思路,改变过去仅靠行政措施、制约措施和一年搞几次突击活动的做法,进一步加强宣传教育和经常

性工作。四是增加各级服务站执业技术人员,提高计生工作科技含量,切实贯彻落实《计划生育技术服务管理条例》,向广大育龄群众提供优质服务。

(四)加大计划生育经费投入,确保工作的正常开展。计划生育投入是一项基础性的投入,在计划生育宣传教育、开展优质服务以及基层基础网络建设方面每年都需要大量的经费投入。计划生育经费的投入到位与否,将直接影响到计划生育工作能否正常开展。因此,必须按照中央《决定》认真落实计划生育事业费的投入,确保人口与计划生育工作的顺利进行。

(五)进一步强化计划生育宣传教育工作,逐步转变群众的婚育观念。搞好人口与计划生育工作,宣传教育工作必须先行。生育行为是思想意识支配的结果,在经济欠发达地方,特别是边远贫困地区,要转变工作思路,改进工作方法,降低生育水平,必须用现代新型生育文化代替传统的生育行为。必须狠抓生育文化的建设,加大宣传教育力度,广泛开展婚育新风进万家活动,宣传在广度上要有声势,深度上要进村入户,家喻户晓,入脑入耳,形式多样,内容新颖,为老百姓所喜闻乐见,易于接受。抓好宣传教育这一首位工作,为计划生育工作鸣锣开道。

(六)充分发挥经济、社会优惠政策的利益导向机制作用,逐步引导群众少生快富文明奔小康。认真抓好人口与计划生育工作,降低生育水平,目的就是引导广大群众早日迈向“少生快富文明奔小康”之路。因此,在实施人口与计划生育工作的过程中,要按照江总书记提出的“三个代表”重要思想的要求,加快扶贫开发与计划生育相结合工作的步伐,进一步落实对计划生育户的优先优惠政策,建立和完善社会保障体系,解决其后顾之忧,真正使计划生育户在经济上得到实惠,在政治上感到光荣。

(七)进一步加大齐抓共管、综合治理人口问题的力度。随



着西部大开发进程的推进和城市化水平的不断提高,全市劳动力的流动量进一步加大。这一方面对全市经济社会的发展起着较大的促进作用,但同时也给全市流动人口的计划生育管理带来了一定的难题,特别是外出流动人口。为了对流出流入全市的流动人口的计划生育工作进行有效管理,公安、工商、劳动、城管、房产等部门要履行各自的管理职责,落实计划生育婚育证明“一证否办”制,对流出人口要落实“六个一”管理办法,即:签订一份计生合同、明确一个可靠联系人、办理一份合格的《婚育证明》、落实一项节育措施、要求寄回一份有效的孕检合同,建立一套完整的计生档案。在政府的统一领导下,各方面积极配合,共同搞好流动人口的计划生育管理工作,真正达到对人口问题的齐抓共管、综合治理。

人口与计划生育工作是一项庞大的社会系统工程,需要全社会的共同参与、积极配合,才能取得长久持续的健康发展。在党中央实施西部大开发的号角声中,人口问题被提上重要议事日程。人口问题能否成功解决,将关系着西部大开发的成败。作为西部之秀的安顺市,人口与计划生育工作同样显得尤为重要,面临着极好的发展机遇。我们坚信,有市委、市政府的正确领导,认真落实党中央西部大开发优惠政策,认真贯彻中央《决定》,全市的人口与计划生育工作就一定会取得较好成绩,为全市的经济发展和进步努力营造一个良好的人口环境。

# 浅谈控制人口增长与经济的可持续发展

锦屏县人民政府副县长 程安榕

人口是任何一个社会与国家存在和发展的前提,在社会主义条件下,社会生产的目的是为了满足不同人民群众日益增长的物质和文化生活需要。党的十一届三中全会以来,我们党恢复了实事求是的思想路线,坚持一切从实际出发,针对我国人口多、底子薄的基本情况,提出了社会主义初级阶段的人口理论,把实行计划生育明确为我国的一项基本国策,并制定了控制人口数量、提高人口素质的人口政策。党的十五大进一步强调了社会、经济的协调和可持续发展。这说明,我国正在实施经济、社会、生态和环境协调、可持续发展的行动方案。马克思主义的人口理论、邓小平的人口思想告诫我们:人口增长必须与经济发展相适应,在社会主义市场经济条件下,人口发展必须有计划进行。这是因为,我国生产力仍然比较落后,人口众多给发展带来了沉重的负担,加之资源短缺对发展产生了很大的压力。因此,在努力发展经济的同时,还必须严格控制人口的过快增长。控制人口是为了经济的可持续发展,发展经济与控制人口同步进行是为了实现国民经济快速、持续、健康发展。

## 一、控制人口,发展经济,解决人口问题

根据马克思主义科学的过剩人口理论,过剩人口分为两种:

古代的人口压迫生产力和资本主义的生产力压迫人口。我国属社会主义国家,当前正处于社会主义初级阶段,由于生产力水平仍然低下,人口则因种种原因曾一度增长过快过多,致使人口问题是人口压迫生产力。人口压迫生产力问题反映了我国现阶段人口问题的性质,生产力发展水平不高,由于人口的增长要求生产力迅速发展,但它产生的压力又妨碍了生产力的发展。从我国解放前后的经济发展可以看出,1949年我国人口是54167万人,按当时的汇率计算,人均国民生产总值为41美元,人均国民收入为31美元。解放后,生产力虽有很大发展,但由于我国人口多、底子薄,经济发展水平仍然不高。一方面经济发展水平低,另一方面人口增长过快,这就使人口发展与经济发展之间形成了尖锐的矛盾。我们只有正确认识我国人口问题的性质,才能更好地解决好本地区的人口问题。

“人口问题”就是人口在发展过程中需要解决的突出矛盾,它有人口自身的问题,也有人口与经济、社会、环境的关系问题,如果人口与经济、社会、环境发展的比例失调,就会产生就业、教育、住房、交通、医疗等一系列问题。如我国现在出现的失业、新增劳动力人数逐年增长,就业难;学校的教育、教学环境普遍较差,学生人均占有学校面积严重不足;人口老龄化加剧、社会养老供给不足等社会问题。尽管人口问题不是一切社会问题的根源,但是不能说社会问题与人口问题无关。许多社会问题,一方面主要靠发展经济来解决,另一方面,则要靠解决人口问题来促进经济、社会问题的解决。在人口增长过快的情况下,控制人口增长既是解决人口问题的一项重要措施,也是大力发展社会主义经济的一个必要条件。

## 二、经济因素影响生育是一个漫长的过程

解决我国人口问题的途径,一是要大力发展生产,二是要大力控制人口,二者缺一不可。发展经济首先使人们的生育观发生变化,进而影响人们的生育行为,经济因素要经过较长过程才能显示出对生育的作用。世界人口发展史表明,欧洲和美洲生育率下降,大致经过 100~150 年,不是经济一发展,生育率马上就会降下来。恰恰相反,经济刚开始发展时期,生育率还可能会上升,中国的情况是这样,第二次世界大战后发展中国家也是这样,因此,不能说经济发展了,人口出生率就一定很快降下来。只有经济发展到一定的程度,也就是一个国家经济有了较大发展,人民物质文化生活水平有了较大提高,科学技术和医疗卫生事业也有了较大发展后,才会促使生育率下降。应该看到,我国目前生产力还不发达,特别是黔东南山区,对自然资源开发、利用水平还比较低,而人口又增长过快,在这种情况下,在大力发展经济的同时,控制人口增长是解决人口与经济发展之间矛盾的一个极其重要的方法。经济因素影响生育要有一个过程,决不能坐等经济发展之后出生率自发下降,那将会带来更加严重的后果。

## 三、经济发展不能等同于对人口的控制

人口再生产有一个惯性作用,经济的发展等同不了对人口的控制。人口运动的惯性作用表现在上一代人是下一代人的生育基础,一代一代延续下去。由于人口年龄结构是既定的,世代间隔和人均寿命也都相对比较稳定,因而人口再生产有保持原有发展势头的趋势。经济发展对人口发展虽有决定性作用,但也不能很快改变这个惯性,发展经济与控制人口在解决人口问题的过程中,各有各的作用,都占有重要地位,不能顾此失彼。

我们既要把发展经济作为中心工作来抓,又要把控制人口放在极其重要的地位。

#### 四、实现控制人口与经济协调、可持续发展的措施

1994年,国务院常务会议通过了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展的白皮书》,这份重要文件从中国的基本国情和人口、环境与发展的具体实际出发,提出了促进经济、社会、资源和环境相互协调和可持续发展的总体战略、对策和行动方案。党的十五大报告又进一步指出:“我国是人口众多、资源相对不足的国家,在现代化建设中,必须实施可持续发展战略。坚持计划生育和保护环境的基本国策,正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系。资源开发和节约并举,把节约放在首位,提高资源利用率。”结合黔东南州的州情和经济社会发展战略目标,我们在继续抓好以经济建设为中心的同时,还应着力抓好人口、资源、环境的综合治理,走上提高效益的轨道,选择可持续发展,不能再走只注重数量增长,不考虑资源持续利用的发展模式和生活方式,而必须从人口、经济、社会、资源、环境相协调发展的高度来制定我们的发展计划和对策,以实现经济持续、快速、健康发展。

——加强党的各级组织建设,进一步加强和完善党的领导,切实做到“两手抓,两手都要硬”。各级要将计生工作纳入重要议事日程,在发展经济的同时,大力抓好计生工作,真正做到领导到位、措施到位、投入到位。要严格实行计生工作“一票否决”制,进一步增强各级抓计生工作的紧迫感和责任感。要切实加强计生队伍建设,抓好计生人员、报酬、任务三落实,大力夯实基层基础,全面推进“三为主”。

——在计划生育管理方法和机制上,要把约束机制和激励

机制与运用计划生育的利益诱导机制有机结合起来。进一步开展计划生育系列优质服务,如“三结合”、“少生快富”等一系列计划生育利益诱导机制的适时、合理运用。更主要的是,各级党委、政府的一把手对计划生育工作要更加重视,“亲自抓、负总责”,做到“既要抓紧,又要抓好”,解决好人口与发展的关系,努力控制人口增长和提高人口素质,缓解巨大的人口基数给经济、社会、资源和环境带来的压力,切实把解决人口与发展的关系作为我们可持续发展的又一个战略重点。

——采取切实措施,抓好资源的合理利用与环境保护,包括对水、土等自然资源的保护与可持续利用,制止一切急功近利行为。要运用市场机制和政府宏观调控相结合的手段,合理开发项目,制止重复建设、浪费资源和破坏性使用行为,促进资源的合理配置;运用经济、法律、行政手段实现资源保护、利用与增值并重。

——提高人均意识,千方百计增加农民收入。加强农业基础设施建设,加快农业结构调整,大力推广农业“两高一优”,引导农民发展生产,实现增长方式的转变;以农业发展带动工业发展,促进交通、通信业的发展,实现经济的可持续发展、可持续的能源生产和消费等。

——增加教育经费投入,积极实施科教兴州战略,提高劳动者素质。结合黔东南州实际,大力发展基础教育,积极发展多形式、多层次的职业教育和成人教育,提高劳动者素质,使劳动者从生产的体力型向技能型、知识型、科技型转变,有效地实现人力资源的合理利用。

总之,重视人口在经济社会发展战略中的地位,就是把控制人口增长作为经济发展战略的重要内容。人口问题始终是个极为重要的问题,实行计划生育,是我国的一项基本国策。为保证

人民生活逐步得到改善,在努力发展经济的同时,必须严格控制人口的增长;否则,人口增长过快过多,就会延缓我国经济发展战略目标的实现,因此,控制人口与发展经济,两者必须统一起来抓紧抓好。

# 计生部门当好参谋,发挥职能作用, 共同努力,搞好人口与计生工作

黔南州计划生育局局长 毛萍英

“计生工作是天下第一难事”在我州显得尤为突出。一是我州是少数民族地区,经济欠发达,贫困面广人多,计生基层基础工作十分薄弱;二是财政困难,计生经费投入不足,满足不了工作发展的需要;三是部分领导对计生工作重要性认识不足,工作时紧时松,时好时差;四是现行的生育政策与群众的生育意愿尚有一定的差距;五是“村为主”工作发展不平衡,部分村工作断档;六是我州“三高一低”(出生率高、自增率高、多孩率高、计生率低)问题突出。全国进入了低生育水平,我州人口增长仍在高位上运行,人口出生率多年在 20‰左右徘徊,人口形势依然十分严峻。把人口过快增长降下来则是我州当前及今后一个时期人口与计生工作的重要任务。

要把天下第一难事搞好,首先是各级党委、政府,特别是一把手的高度重视,其次是各级计生部门的努力工作。前者是党政行为,起关键作用;后者是部门行为,起重要作用。两者缺一不可。作为计生部门,特别是计生干部,要当好参谋助手,发挥职能作用。各级领导应抓紧计生工作,带动部门行为;把干部群众动员起来,积极参与;把社会各界协调起来,齐抓共管,综合治理,人口问题的解决才能取得明显成效。



“九五”期间我州人口与计生工作有了长足的发展,圆满完成了省下达的人口计划,较好地完成了计生各项任务。2000年与1995年相比,人口出生率下降4.36个千分点,自然增长率下降2.53个千分点,计生率上升27.72个百分点,多孩率下降9.65个百分点。从1995年的全省第9位跃上了第3位,实现了跨越式发展,计生部门功不可没。

## 一、强化人口理论与工作实际相结合

人口理论是人口学的基础学科,是研究人口形势、人口问题、人口发展规律及人口与经济、社会、资源、环境之间本质联系的科学。马克思主义人口理论创立以后,我们党的领导毛泽东、邓小平、江泽民总书记把马克思主义人口理论与中国的实际相结合,在继承中不断创新,形成了三代领导人具有中国特色的人口思想,使马克思主义人口理论成为指导中国人口科学研究、制定人口政策、发展人口与计生事业的理论依据,是引导我们正确把握人口形势,认识人口问题和解决人口问题的强大理论武器。作为计生干部,我们应努力学习,做到学以致用。

### 1. 计生干部带头学习理论,熟悉人口理论

人口与计生工作是一项任重而道远、艰巨而伟大的事业,需要科学理论的指导。计生干部熟悉马克思主义人口理论和掌握党的计划生育方针政策是做好人口与计生工作的重要保证。因此,要把学习人口理论作为计生干部的必修课,正确处理好工作与学习理论的关系,要认识到学习人口理论是为了更好地开展工作。因此,工作再忙我们也没有忽视人口理论的学习。我们采取集中学习与自学相结合,以自学为主。既要结合实际有针对性地学习,又要系统地学习,重点掌握马克思主义关于“两种生产”的理论,人口与可持续发展理论和生育文化理论。通过学

习,进一步提高理论水平,指导工作。

## 2. 学以致用,着力解决问题

学习人口理论,注重学以致用,力求理论与工作实践的结合,解决实际问题。我州人口基数大,每年净增人口在5万人左右。人口增长过快已影响经济发展和社会的全面进步,人口与经济、社会、资源、环境的矛盾日趋突出,特别是社会主义市场经济体制的建立和完善,我州人口与计生工作面临许多新情况、新问题。我们用马克思主义人口理论的基本观点去分析新情况、新问题,分析研究人口形势、任务和要求,针对流动人口计生管理难的问题、基础薄弱问题、社会保障问题、两个转变等问题,提出相应的对策和超常规措施,着力解决这些问题,确保了计生工作的健康发展,达到了预期目标。

## 二、强化宣传教育的首位意识

计生宣传教育是计生工作打基础、上水平的一项抓根治本的措施,落实“三为主”的工作方针,宣传工作要先行,宣传的首位意识要强化,这是每一个计生干部必须牢记和实践的。我们充分发挥了计生宣传“双重”效应的作用。

### 1. 敢于和善于向领导宣传,着力提高认识

搞好计生工作的关键是领导。向领导宣传计生工作的重要性和科学性是计生干部的责任。重点是马克思主义人口理论的宣传,目的在于提高领导对人口与计生工作重要性、长期性、艰巨性的认识,争取领导对计生工作的重视和支持。一是把人口与计生工作纳入党委、政府的重要议事日程,切实做到认识、措施、投入“三个到位”,为计生工作排忧解难。“九五”期间我州各级党委、政府加大了对计生经费的投入,从1995年的129.7万元增加到2000年的807.7万元,人均达到2.14元,确保了计生

工作的正常运转。从大中专学生和退伍军人中选派 800 多人充实到村级任人口村长,专抓计生工作,解决了有钱办事、有人干事的难题。二是将人口问题纳入西部大开发战略的总体规划,坚持发展经济和控制人口两手抓,制定相关政策,出台新的举措,做到经济要上去,人口数量要下来,人口素质要提高。2000 年全州财政总收入首次突破 10 亿元大关,完成 10.71 亿元,比 1995 年增长 62.2%。“九五”期间全州减少人口出生 3 万多人,死亡率从 1995 年的 8.09‰下降到 2000 年的 6.20‰。实现了一上一下的目标。

## 2. 对于干部群众采取多形式、多层次的宣传教育,着力转变婚育观念

首先进行国情、省情、县情、乡情、村情对比算账式的宣传教育,让干部群众明白为什么要实行计划生育,知道实行计划生育于国于家于民的好处,逐步转变婚育观念。其次进行党的计划生育方针、政策、法规的宣传教育,使群众知道要依法规范自己的婚育行为,提高实行计划生育的主动性和自觉性。其三通过宣传有利于群众监督计生干部依法行政、正确执法、文明执法,不能侵犯群众的合法权益,在宣传群众中受到教育和得到提高。其四要对群众进生殖保健、晚婚晚育、少生优生、避孕节育等科学知识的宣传教育,增强群众自我生殖保健、避孕节育的能力。2001 年,全州有 611 户农民办理了独生子女证,1717 对夫妇主动推迟生育二孩,363 户主动放弃生育二孩指标,735 对青年推迟婚期,403 对二女户自觉作了绝育手术,科学、进步、文明的婚育观念逐步替代了旧的传统婚育观念。

## 三、强化创新、务实的精神

计生干部要适应新的发展形势,创造性地开展工作,敢于突

破一般化,树立人有我有、人无我有、人有我新的观念,并付诸实践,是新时期计生工作的迫切需要。

### 1. 在思想观念和工作思路上敢于创新

计生干部不能沿袭旧的思维方法和工作模式,要敢于创新,大胆改革,勇于实践。我们根据新形势、新任务的要求,结合工作实际,在思维定位上以横向比较为主,纵向比较为辅;在思路定位于追赶型,有创新;在工作上定位于抓服务,见成效;在方法上定位于抓导向,促转变,扭转了工作被动局面,促进了工作的发展。一是 1996 年在全省率先实行党政线和计生线“双线考核”,增强了党政和计生部门的责任感。二是加强乡镇计生服务站建设,在各级经费严重短缺的情况下,推广学习三都县委、县政府贷款 100 万元修建乡站的经验,带动了独山、荔波等贫困乡站建设。5 年来全州新建乡站 90 多个,计生系统完成“四术”比例由 1995 年的 43% 提高到 2001 年的 98.8%。三是配强村级计生人员,推广学习贵定在全省率先选派大中专毕业生到村级任人口村长、主抓计生工作的经验,带动福泉、瓮安、都匀、独山、龙里等县市启动了这项工作,效果明显。福泉市 190 多个村都配了大中专学生和复退军人,发挥了作用,经州考核,已从 2000 年的全州第 4 名上升到全州第 2 名。四是在都匀市大坪镇的两个村搞“村为主”试点,点上的经验推动了“村为主”面上的开展。五是针对我州多孩率居高不下,多孩出生 95% 以上来自农村二女户家庭的问题,我们争取州委、州政府在全省率先出台了州发(2001)19 号《关于在全州农村开展为独生子女户和二女结扎户办理养老保险》文件,多渠道筹集保金,启动社会保障工程,文件要求州财政从 2001 年起,每年投入 20 万元(已拨付到州计生局账户;州四大班子领导、分管领导带头捐款保险),县市财政 5~8 万元;州、县(市)机关企事业单位每年投保 2~5 户,乡镇七所

八站每年投保不少于1户(每户保金不少于400元)。争取每年筹集150万元左右,用5年时间为全州1.5万多户和新增加的农村独生子女户和二女结扎户办理养老保险,并在计生“三结合”上加大对他们的帮扶,帮助他们脱贫致富,解决他们的后顾之忧,把养儿防老转变成保险防老和致富防老,大幅度降低多孩出生。

2. 计生干部要务实事、讲真话、报实情,这是每一个计生干部必须努力做到的

务实事,一是要把工作重心下移到基层,落实到村组,把基础务实打牢,由突击为主向经常性工作为主开展工作转变,落实“三为主”工作方针,实现“村为主”工作模式;二是把全州12个县市分为三类指导、定标、管理,对困难多、问题突出的三类县重点帮助。抓不同类型的试点,总结点上经验,以点带面推动整体发展;三是敢于直面问题,从主观找原因,提对策,当好领导的参谋;四是要大兴调查研究之风,经常深入基层、深入农村、深入群众、了解情况,掌握工作动态,认真研究和督促领导,解决好事关全局的带有共性的问题和难点、重点、热点问题。

讲真话,报实数,一是克服报喜不报忧的思想,不回避和掩盖问题,不以虚假的数据误导领导,延误工作时机,给工作带来了不可挽回的损失;二是大力倡导实事求是的思想作风,严格执行《统计法》、《计生统计工作管理办法》和《计生系统统计调查管理办法》,做到敢于讲真话,报实数,排除领导和各方面的干预,不搞急功近利,努力提高统计数据质量,挤干统计数据水分,严禁弄虚作假。

#### **四、强化以人的全面发展为中心,全心全意为人民服务**

计生工作关系到千千万万的家庭和群众的切身利益。以人

的全面发展中心,体现了计生工作全心全意为人民服务的宗旨。

### 1. 计生干部要树立为群众服务的理念

广大育龄群众不仅仅是计生管理的对象,更重要的是计生服务的对象,要把管理寓于服务之中。要牢固树立群众是计划生育主人的思想,心里装着群众,脑子里想着群众,急群众之所急,排群众之所难,时刻想着为群众服务,在计生工作中贯穿“三个代表”重要思想,努力实践“三个代表”重要思想,把群众满意不满意作为衡量计生工作的标准。

### 2. 具备会服务的技能

坚持以人为本,以人的全面发展为中心是计生工作的出发点和落脚点。一是要求计生干部努力学习,学理论,学业务,刻苦钻研技术,具备会服务的本领。努力做一名思想好,作风正,懂管理,会服务,善于做群众工作的合格的计生干部;二是转变作风,改进工作方法,把工作定位于服务,不断提高服务质量,满足人民群众日益增长的计划生育生殖保健、优生优育的需要。认真实施避孕节育优质服务、出生缺陷干预与预防和治疗生殖道感染“三大工程”,为群众提供计生“三结合”帮扶服务,使实行计划生育的家庭感受到党和政府的关怀,享受到实行计划生育的好处,进一步密切党群和干群关系,树立良好的计生工作形象。

虽然计生工作是天下第一难事,但只要各级党委、政府,特别是一把手高度重视,计生部门当好参谋助手,发挥作用,社会各界齐抓共管,综合治理人口问题,计生工作将成为天下第一群众满意的好事。

# 探索人口与 计划生育工作的新路子

贵阳市小河区人民政府副区长 杨永植

小河区既是国家级经济技术开发区,也是贵阳市新建行政区,全区总面积 63.13 平方公里,总人口约 14 万,其中流动人口将近 4 万,常住人口中农业人口仅占五分之一,城镇人口中多为国有大中型企业职工及家属。建区一年来,经济发展势头较好,今年 9 月份就全面完成财政收入计划,全区各级干部和群众正以崭新的姿态为我国的建设和发展辛勤地工作着。建成人口、资源、环境协调发展,市场繁荣,人民富裕的行政区是全区人民的共同愿望。由于我区采用新型的行政机构管理模式,并将原有的城镇办事处和农村乡镇撤消,实行“一级政府,两级管理”体制,将原有的 38 个居委会整合成为 15 个社区居委会。农村“村”则称为农村社区,我区虽然地域小,但离城市中心区近,城镇化发展快。加之房开在我区发展势头较好,人口会出现较快的增长因素,流动人口、企业下岗职工和新建小区迁入大量居民均会给我区的人口控制和计划生育工作带来相当难度。面对发展和困难,我区的计划生育工作必须从可持续发展的战略高度上来认识,紧紧围绕稳定低生育水平,提高出生人口素质为目标,开拓进取,积极探索新思路和新方法,使我区计生工作再上一个台阶,跨入全省计生工作的先进行列。为此,我区应该从以

下几个方面做好工作。

## **一、计划生育各项常规工作要稳步发展**

坚持“三为主”，强化基础工作，提高计划生育依法管理、村（社区）民自治的能力。首先，以宣传教育为主，完善和依靠村（社区）计生工作网络，继续深入开展“婚育新风进万家”活动，引导群众自我教育，自我服务。抓好农村每季度一次、城镇社区每年二次的妇检工作，依靠村长、支书（社区工委书记、管委主任）亲自抓，负总责，把妇检工作落到实处。以经常性工作为主，通过计生协会和中心户长的联系，在村（社区）民代表大会通过的计划生育村规民约的制约下，使群众自我管理，自我监督。建立“三结合”激励机制，通过经济手段和对口服务对计划生育户实行政策倾斜。目前我区已对农村的独生子女及二女结扎户全部实行九年义务教育免交学杂费优惠，并分类对口帮扶，2001 年达 535 户，使多数农民真正尝到少生快富的甜头。

## **二、发挥两站合一优势，打造精品，创造一流的优质服务场所，致力于一流的服务质量**

1999 年 12 月我区将计划生育服务站和妇幼保健站合并于同一机构，称为“计生妇幼保健服务中心”，中心行政管理隶属计生局，业务上接受计生和卫生部门的双重指导，实现了取长补短、优势互补、资源共享、相互配套的整体组合，开创了计划生育与妇幼卫生相互推动、相互依存、共同发展的新路子。两年来，服务中心在区计生局的领导下，采取面对村（社区）“一竿子插到底”的工作方式，将村级接生员与村级计生信息员垂直合并，组成村级计生、卫生服务室，在村两委的领导下，业务上采取“一室两用”和“一网两用”的工作模式，计生信息员和接生员共同对辖



区内的妇幼人群进行系统规范的妇幼保健,计划生育所需的基层基础管理,加大了服务和管理的力度。2001年11月底由杨哲慧副市长带队,市计生、卫生、民政三家共同组成检查组,历时两天共查我区10个社区(其中村5个,城镇社区5个),检查采取进村入户,询问摸底调查的方式,结果以95.45分通过验收,成为全省第一家以区为单位达标的生殖健康优质服务示范区。

目前我区“两站合一”无论是硬件环境还是管理模式均位于全省前列,使我们更清醒的认识到了:不进则退,不努力创新将会被日益膨胀的人口形势所压迫,所以我区应该从打造精品形象入手,继续加大对计生工作的投入,并改进工作管理机制。打造精品的计生工作新思路受到区委、区政府的极大重视,在区委常委会及区长办公会上均明确将区里一黄金地段的门面房(共400平方米,造价68万元)交由计生局使用,腾出原计生局大楼全部为“计生妇幼保健服务中心”使用,目前正在紧锣密鼓的进行装修,2001年12月底,一个漂亮的服务大厅将建成,整洁舒适的办公环境会使小河计生局成为小河地区一道亮丽的风景线,创造一流的优质服务场所将成为现实。

为了使小河区的育龄妇女和儿童真正享受到高水平的优质服务,我们为中心组建了有中级职称5人、初级职称11人组成的生殖保健服务队伍。目前,区委区政府正考察引进一个妇产科学科的学科带头人,还为服务中心专门配备了专用车,只要有我区产妇分娩,专车迎来送往,群众子女有事,随时叫车随时服务。计生局的热线电话广大群众称为“计生110”。现在的服务中心已成为能向广大群众提供“婚、孕、产、育、老”各个时期所需的综合服务场所,我们的指导员已进驻每一个村(社区)为群众提供宣传、咨询、办证等便民服务,原来的医护人员彻底改变了工作作风和方式,走出去宣传和服务使他们拓宽了视野,从不适

应到热爱,从被动到主动上门服务,真正做到了管理与服务的有机结合,提高了计生妇幼工作质量,实现了一体化管理,做到了人尽其才、物尽所用,将“三个代表”重要思想落到实处。

### 三、采用超常规思路,强化对流动人口和下岗职工的计划生育管理

小河区流动人口管理面临两类特殊人群:外来打工人员和下岗外出谋生职工。过去,对这部分人的计生管理,只强调消极的一面:存在难管,想管也管不好的畏难情绪,加之贵阳市对云岩、南明、白云、小河的管理要求高,检查频繁,每年检查高达十几次,即月月查、半年查、年终检查,并将检查结果纳入年终目标考核。扎实有力的检查,督促了基层的工作,也产生了极大的压力,如何变压力为动力?通过这次学习深刻认识到,流动人口和下岗职工对完成国有企业的解困和加快城镇化进程,起到了积极的作用,近年来,第三产业的欣欣向荣,非国有企业的蓬勃兴起,工农业差别的缩小都有流动人口的巨大贡献。思想上对流动人口的认识发生了变化之后,从根源上即找到实现“两个转变”的思路,首先,应该换位思考,变管理为服务,认识到流动人口是城市的建设者,作为流入地的政府及职能部门应为他们搞好全方位的服务,要让他们的工作和生活融入到本地的各项活动之中,与常住人口一样,同样享受温暖和友情。为此,我认为工作有以下几点思路:

- 1.行政管理上,区委、区政府与有关职能部门要解决实质性难题,建议区委、区政府给予较为优惠的政策,引进一些毕业于大专院校的思想好、作风正、有能力、会管理的人才进入计生队伍,计生和相关部门要配置专人管理。由于我国加入 WTO 与国际接轨,取消了流动人口管理费,建议政府要拨出流动人口专项

管理经费,可与常住人口一样每年每人4元,这样就为流动人口管理机制注入新的内涵,变收费为管理,群众接受而积极配合,不仅避免了党群部门与群众的矛盾,还拉动了经济的发展,规范了管理和服务职能。

2.在人员经费均配套的基础上,制订目标责任进行管理,并层层分解落实,对服务效果好,群众满意度高的部门进行奖励,对群众意见大的、失职的部门和个人,除了兑现目标惩项之外,还要采取一定的行政措施,实现目标与工作实际相符。

3.由区人口和计划生育领导小组牵头,公安、工商、卫生、民政、计生、城管以及社区(村)、各部门单位齐抓共管,建立横向与纵向相结合的统一管理和服务网络,并纳入目标考核,力争做到无论哪个部门、哪个岗位均有独挡一面的会服务、会管理的人员。凡进入本地的人员和下岗职工,均能享受到随着计划生育婚育证“一证先行”而落实签订合同、用工、上门服务、妇检、节育措施落实、验证等相应的一系列服务。如果条件成熟,流动人口在本地居住相对稳定的(例如:一年以上),其独生子女可享受到当地独生子女待遇。计生部门要时时、事事加强与社区、村联系,专项流动人口管理经费向基层农村和社区倾斜,做到基层有人管理,有钱办事。并在夯实基层协会上做文章,达成大多数人管少数人的共识。

4.在流动人口相对集中的建筑工地、小区和搬运工较多的商场,建一些有特色的专供流动人口休闲娱乐的场所(如:活动室、图书室、茶室),让他们在工作之余享有自己独特的休息方式,在这个基础上组建流动人口党小组(支部),摸索一条由社区来引导、带领流动人口走服从管理、创新业、谋发展的新路子。

总之,改革开放、城市建设和经济繁荣需要流动人口,搞和管理并为他们服务是历史赋予我们计生工作者的艰巨任务,要

搞好管理,不能纸上谈兵,要做好服务非一日之功,需要我们全区上下更新观念、艰辛努力、敬业奉献,兢兢业业地工作,才能将超常规思路变为经济发展、流动人口安居乐业的现实。我们深感任重道远,但是同样坚信:经过全省、全市、全区人民的共同努力,新的人口格局一定会使经济出现大的飞跃发展。

# 黔东南州人口与 计划生育工作的现状及对策

黔东南州计生委副主任 郭正萍

人口问题是社会主义初级阶段长期面临的重大问题,是制约我国先进生产力发展的关键因素。实行计划生育、控制人口数量、提高人口素质、改善人口结构、开发人力资源,是先进生产力发展的内在要求。发展经济与控制人口是相辅相成、相互制约的关系,只有坚持两手抓,实现人口与经济社会资源协调发展和可持续发展,才能最终保护和发展生产力。

黔东南是一个以少数民族——苗族、侗族为主要人口构成的少数民族聚居山区,总人口中,少数民族人口占 76%,农业人口占总人口的 90.2%,总面积为 133.66 平方公里,人均耕地 0.7 亩。

一、1949 年全州总人口 170.64 万,2000 年为 422.49 万,比 1949 年增加 251.85 万,增长 2.47 倍

“七五”期间根据全国第四次人口普查资料,全州年平均出生率 23‰,“八五”期间根据黔东南州计生局历年抽样调查,全州年平均出生率为 21.48‰,年平均自然增长率为 13.49‰,年平均死亡率为 7.99‰。“九五”期间根据黔东南州计生局历年抽样调查,全州年平均出生率为 19.9‰,年平均自然增长率为

12.20‰,年平均死亡率为7.7‰。

以上几组数据的变更,足以说明我州计划生育、人口控制工作的进步和执行计划生育政策的效果。15年间,特别是“九五”期间全州在第三次出生高峰期间,人口出生得到有效控制,尤其是计划外二孩和计划外多孩出生得到有效遏制。

## 二、新的形势下,计生工作存在的困难和问题

1.部分地方的党政领导和业务部门的负责同志在人口与计划生育工作的思路和方法上还不够清晰,在如何提高计划生育工作整体水平上缺乏管理的创造性和开拓性,导致有的地方基础工作抓得不实,管理混乱。

2.基层基础工作薄弱,网络不健全,服务质量差,部分乡、村级的计划生育账、卡、册不完善、不规范。部分村党支部和村委会不能独立承担计划生育工作,仍然要开展集中宣传教育活动来推动完成当年的人口计划和各项计划生育工作。

3.现行的生育政策与部分群众的生育意愿仍存在较大差距,抢生二孩的问题时有发生,整顿生育秩序,实现孕前型管理工作,仍然十分艰巨。

4.计生干部队伍素质偏低,稳定计生干部队伍,提高计生干部队伍的业务素质和管理水平已迫在眉睫。

5.人口形势仍然严峻,工作稍有放松,人口出生就会出现反弹性的回升。

6.乡村两级计生服务网络不健全,不完善,设施和站房建设简陋,服务功能弱,未能为育龄群众提供良好的、安全的服务,极不适应计生工作形势发展的需要。

7.基层的统计数据不够准确。

8.由于计生工作难度大,呈现出:“有能力的不愿干,无能力

的干不成”的现象。因此,就现在的干部素质而言,无论思想观念、理论素养、政策水平、业务能力都远远不适应新计划生育工作的需要,要想提高计划生育工作的整体水平,难度是可想而知的。

### 三、下一步的措施

1.提高人口控制和计划生育工作水平,要从各级领导做起,不能光靠计划生育部门来承担。要让党政领导真正了解新时期计划生育工作的内容、工作方法和要求,使其真正成为计划生育工作的有力指挥者。同时要进一步健全和完善两条线量化管理机制以解决如下问题:即党委政府领导在计划生育工作中干什么,怎么干,怎样指挥;计划生育部门具体干什么,达到什么效果和目的等,做到人人有事干,人人会干事,变“两张皮为一张皮”。

2.计生工作要坚定不移地执行党的路线、方针、政策,必须顺应民心,将工作重点由“管理型”向服务型转变,改变过去以管为主,管而难管的局面,认真总结计生工作中的经验教训,切实为人民谋利益,为群众办实事。计生工作只有服务于广大群众,才能得到人民的理解和支持,真正打开工作局面,以利于解放和发展社会生产力,不断增强综合国力,使国家长治久安。

3.工作方法要创新。以前,计生工作的重点在控制人口数量上;现在,在稳定低生育水平基础上,还要提高人口素质,改善人口结构,为群众提供优质的生殖保健服务。为此,一定要加大宣传力度,利用一切宣传工具,广泛深入地开展计划生育政策,宣传不要走过场,要让群众心服口服,引导广大群众树立晚婚晚育,少生优生,生男生女都一样的新型婚育观,使国家的计划生育政策深入人心,让全社会都来支持计生工作。

4. 进一步加强乡镇、村两级卡、帐、册、簿的建设,进一步完善管理办法。虽然 100% 的村明确了专人负责统计工作,实现了村级人口与计划生育报告单制度,但不能满足现状,必须进一步加强统计业务培训和经常性的督促检查,使人口与计划生育统计质量向高标准看齐。

5. 有效实行人口与计划生育目标管理责任制,加大对目标管理实现过程中的分阶段督促检查,进一步完善目标管理责任制的考核方法,平时要有检查督促措施,半年有阶段考核情况和人口形势分析及目标完成情况分析,做到发现问题及时采取措施,变被动为主动。业务部门要经常深入基层调查研究,对全州的人口与计划生育工作进行实事求是的分析,并提出切实可行的整改措施和意见,为领导决策指导工作提供可靠的依据,使全州计生工作健康发展。

6. 配齐配强计划生育干部队伍,提高其管理水平和执行政策的能力。在各级计划生育部门,各级党委要真正舍得启用一批优秀的有能力的干部担当领导职务,塑造良好的计划生育队伍形象,建立一支高素质的计划生育工作队伍,按照思想好、作风正、懂业务、会管理、善于做群众工作的需要,加强计划生育队伍特别是乡(镇)基层计划生育队伍建设,建立一支高素质的适应形势发展需要的计划生育工作队伍。

7. 建立和健全计划生育优质服务体系,以人的全面发展为中心,依靠科技进步,开展以技术服务为重点的优质服务,实施“三大工程”,推动生殖健康产业的形成。根据国务院《计划生育技术服务管理条例》和有关配套文件及相关法律法规,进一步规范服务行为,实行依法管理、依法服务,提高服务质量,逐步形成以县站为中心、乡站为纽带、村室为基础的多层次、全方位的计划生育优质服务体系。到 2005 年,50% 的县站达到一级县站的



标准,真正承担起计划生育技术培训、技术指导、技术监督和严重并发症的诊治。到2005年,80%的乡(镇)服务站要达到规范化管理,80%的村级服务室要建起20m<sup>2</sup>以上的计生服务室,提高服务站的业务水平,通过计划生育技术服务网络,最大限度地利用卫生资源,形成优势互补,共同合作的新局面。

8. 社会各部门分工合作、各司其职、齐抓共管,对人口进行综合治理。

9. 坚定不移地推行“村为主”,力争尽快形成“村为主”格局。要把计生工作重心下移至村组作为加强和整顿农村基层组织建设的重要内容来抓,县、乡两级重点帮助村级加强领导班子建设,提高思想认识,理顺各种关系,形成“县领导、乡指导、村自管、群众支持”的局面。充分发挥村党支部、村委会的核心战斗堡垒作用,调动村干部抓计生工作的积极性和主动性。切实解决村级计划生育的“断层”问题,使村级真正做到有人管事、有人办事、有章理事,并逐步向“村自我管理”、“村民自治”迈进。

10. 建立和完善符合市场经济体制的计划生育利益导向机制和社会保障制度。要进一步加大计划生育各项优惠政策的落实力度,重点落实好独生子女户、双女结扎户,特别是农村放弃生育二孩的独生子女户的奖励优惠政策和养老保险措施,按照省委《决定》的要求,逐年增加投入,确保“十五”投入目标的实现。

# 新形势下抓好我县 计划生育工作的思考

中共镇宁县委副书记 吴玉生

计划生育工作关系社会、经济的全面发展和进步,是国家一项长期的基本国策。实行计划生育工作以来,镇宁自治县历届党委、政府高度重视,计划生育工作取得了一定的成绩,积累了一定的经验。但由于社会、经济、人口基数、人口素质等原因,我县人口过快增长仍然未能得到有效控制,人口与经济、社会、资源环境的矛盾仍然十分尖锐,计划生育工作形势仍然十分严峻。现就新形势下如何搞好我县计划生育工作提出以下思考:

镇宁自治县是全省 48 个贫困县之一,经济、文化、生产力水平等比较低,在进行计划生育工作中,具有自己的特定环境。

一是镇宁自治县位于贵州西南部,东接安顺、紫云自治县,西界关岭自治县,南濒北盘江与望谟、贞丰两县隔江相望,北连六枝特区、普定县,地势北高南低,最高海拔 1654 米,最低海拔 365 米,东西宽 30 余公里,南北长 83 公里,全县总面积 1720 平方公里,山地、丘陵占 79%,河谷坝区占 21%;2000 年底全县总人口 337189 人,耕地总面积 24.33 万亩,人均耕地 0.72 亩,低于全国和全省平均水平,人均耕地占有量少、质量差,后备资源贫乏,加上中南片山高路远,交通不便,制约了农村经济的发展,给计划生育工作带来较大难度。二是镇宁自治县是个多民族杂居

的县,全县辖4镇12个乡,365个行政村和居民委员会,少数民族人口185700人,占55%,育龄妇女81959人,已婚育龄妇女59590人;县境内居住着汉、布依、苗、仡佬、回等21个民族,且大多数少数民族都居住在生产、生活条件较为恶劣的山区,交通闭塞,经济文化比较落后,传统的生育观念在群众的脑海里根深蒂固。虽然在历届县委、政府的高度重视下,我县人口与计划生育工作取得一定成绩,工作中也积累了很多成功经验。但计划生育的整体水平仍然滞后于部分兄弟县(市),计划生育工作的被动局面还未全面得以扭转,解决农村计划生育工作重点、难点的有效途径仍然没有找准,依靠集中宣传突击完成“四术”任务,依靠行政的、经济的、法律的三结合手段的控制人口增长工作方法仍然有待改善,在实现计划生育的工作思路和工作方法的两个转变上,我们仍然在积极的探索中。

长期以来,由于对人口与计划生育认识上的问题,导致工作不扎实,投入少,经济成本低,宣传教育手段差,基层基础薄弱,优质服务不力,社会保障发展缓慢,广大计生户仍有后顾之忧,加之现行生育政策与群众生育意愿、生育观念和现实利益还有一定的差距,没有形成上下认识一致,因此,不得不用强制手段抓,突击抓,工作被动,越抓越感到难度大,计生干部甚至产生畏难厌战情绪,导致工作效率低。结果是把计划生育工作作为上级下达的任务,而没有作为自己应该履行的职责去抓,为了完成任务,有的弄虚作假,谎报军情,导致各级党委、政府对人口与计划生育的评估失准,贻害无穷。一些干部的工作作风简单,人民群众不满,对党和政府有意见,影响党群、干群关系,工作被动。为此,努力实现工作思路的转变,开创与新时期、新形势下的人口与计划生育需求相适应的工作成了我县的重中之重。为使我县人口与计划生育工作上水平、上台阶,逐步实现由以突击活动

为主向经常性工作为主转变。由孕后补救向孕前管理和服务转变,克服重管理轻服务的思想;由以县、乡为主向以村为主抓计划生育工作转变,实现工作重心下移;由单纯靠行政制约向利益导向与行政手段相结合转变。当前,最主要是全面落实计划生育“村为主”方针,抓好一个建设,突出两个重点,完善三个机制,真正达到依法管理,村民自治,优质服务,政策推动,综合治理的目标。

第一,认真落实“村为主”,花大力气加强基层组织网络建设,努力在加强基层基础工作上实现新的突破。基层是各项工作的汇集点,是各种矛盾的交汇处,也是各项政策措施的落脚点,基层的稳固和坚实,直接关系到人口与计划生育事业的发展。我县人口与计划生育工作的“三高一低”只是问题的表象,主要原因是基层基础工作薄弱,有的地方由于村级“断层”,导致计划生育的各项政策措施在执行过程中大打折扣,得不到切实的贯彻落实;由于村级“断层”,多数地方还不得不主要依靠乡以上组织集中突击活动开展计划生育工作。所以,解决基层问题成了计划生育工作中的重中之重,我们力争在较短的时间内,建立健全基层网络,夯实基层基础,彻底解决基层建设中多年遗留的问题,逐步在基层建设起经常性的工作机制。下决心加强乡村两级网络工程建设,尤其把重点放在村一级。大力充实和加强村级干部队伍。加快建立村级计生服务室、人口学校、计生协会“三位一体”的服务网络,努力做到村级计划生育人员、任务、报酬“三落实”。充分发挥村级计生协会组织的作用,引导群众自我教育、自我服务,逐步形成大家都来做计划生育工作的局面。切实搞好妇检工作,狠抓避孕节育措施的落实,狠抓一孩上环和二孩结扎,特别要下大力突破二女结扎,努力提高落实避孕节育措施的及时率和有效率。大力加强孕前管理和服务工作,

尽可能减少计划外怀孕和计划外出生。

第二,进一步加大综合治理人口问题的力度,加快建立计划生育利益导向机制和社会保障制度的步伐。计划生育是一个系统工程,必须动员全社会力量,形成党委、政府领导,计划生育部门指导,各方面主动配合,群众积极参与的工作格局,实行行政管理与群众工作相结合,明确任务、各司其职、各负其责、齐抓共管。在实行党政、计生“双线”考核的同时,由党委、政府与各相关部门签订人口与计划生育目标管理责任书,严格考核和奖惩,促使各相关部门制定有利于计划生育的社会经济政策和配套措施,切实履行在“三结合”帮扶和流动人口计划生育管理等方面的职责任务,推动齐抓共管、综合治理格局的形成。加快建立计划生育利益导向机制,在扶贫项目资金、民政救济资金、以工代赈资金、农业综合开发资金等方面,向计划生育户倾斜,使计划生育户真正得到实惠,从而引导群众少生快富。认真落实对独生子女户和两女结扎户的奖励优惠政策,积极探索建立独生子女户和两女结扎户养老保障制度的有效途径,加快建立和完善社会保障制度的步伐,以解除群众实行计划生育的后顾之忧。流动人口的计划生育工作,坚持流入地与流出地配合,以流入地管理为主的原则,按照“谁用工谁负责,谁受益谁管理,谁管辖谁清理”的要求,建立流动人口计划生育管理联动责任制,并切实解决流动人口计划生育管理机构、人员、经费问题。

第三,认真抓好计划生育优质服务。广大育龄群众是计划生育主体,他们为落实基本国策作出了奉献,应当得到优质服务。因此,我们将克服困难,努力创造条件,为育龄群众提供优质服务,把优质服务贯穿和渗透到基层基础工作之中,通过优质服务来吸引群众,通过为群众服务来加强管理。结合实际,因地制宜,分类指导,积极稳妥地推进避孕措施、“知情选择”,实施出

生缺陷干预和生殖道感染干预工程,努力提高和巩固综合避孕节育率,提高出生人口素质和妇女生殖保健水平。

第四,进一步完善和落实人口与计划生育目标管理责任制。加强领导是搞好人口与计划生育工作的关键。要求各级党委、政府和各级领导干部,一定要从讲政治和总揽全局的高度,把人口与计划生育工作摆到重要议事日程,切实抓紧抓好。实行党政一把手亲自抓,负总责,分管领导具体抓,党政领导班子成员结合分管工作,配合抓好人口与计划生育工作。认真落实党政计生专题会议制度、计生工作督查、调度、通报制度、“一票否决”制度和党政领导干部计生工作诫勉谈话制度。认真制定党政、计生“双线”目标管理考核办法,严格考核、兑现奖惩,切实解决计生工作中存在的责任不清、奖罚不明的问题。对下级党政领导的考核由上级党委、政府牵头,人口与计划生育领导小组成员单位参加,重点考核党政领导重视程度、综合治理、经费投入、网络队伍建设、办实事等内容。通过强化考核机制,推动各级党委、政府更加重视人口与计划生育工作。

第五,千方百计增加计划生育经费投入,为人口与计划生育事业的健康发展提供必要的财力保障。计划生育经费投入严重不足,是制约我县计划生育工作上水平的主要因素之一。因此,要把计划生育经费列入财政预算,制定相应的财力保障计划,把增加计划生育经费投入纳入各年度财政预算,并作为年度目标考核的重要内容,确保到 2005 年县级财政投入达到人均 2 元。财政扶贫资金切块用于计划生育的部分逐年增加,用于开展计划生育“三结合”和加强基层基础设施建设。切实加强对计划生育经费的监督管理,努力提高资金的使用效益。

第六,切实加强计划生育干部队伍建设,努力提高计生干部队伍的整体素质。搞好人口与计划生育工作,干部队伍建设至

关重要。建设一支密切联系群众、高素质、专业化的计划生育干部队伍,是确保实现人口与计划生育工作目标的重要保证。加强计划生育干部队伍建设,坚持把领导班子建设作为首位工程来抓,特别是选配好“一把手”,注重把思想好、作风正、懂业务、会管理、善于做群众思想工作、年富力强的干部选拔到各级计生领导岗位,建设强有力的工作班子。把各级计生领导班子建设好,真正发挥各级计划生育部门的职能作用和参谋助手作用。各级党委、政府对那些结构不合理、参谋助手作用发挥得不好、长期打不开工作局面的计生部门领导班子,将及时采取组织措施予以调整,为贯彻落实省委《决定》提供强有力的组织保证。

# 关于荔波县计生工作 跨越式发展的几点思考

中共荔波县委常委、宣传部长 华廷龙

荔波县位于贵州南部黔桂两省区交界处,全县辖 17 个乡镇,170 个行政村,总人口 16 万人,以布依族、水族、苗族、瑶族为主的少数民族占总人口的 89%,90% 以上的人口分布在农村。

多年来,荔波县委、县政府十分重视计划生育工作,在人力、经费等方面加大了投入,全县计生工作有了新的发展。但由于一些领导对计生工作认识不到位,“村为主”工作没有抓好,仍然依靠县委、县政府组织突击队到乡镇、村抓计生工作,农村外流人口(特别是外逃人口)管理失控,乱生、抢生、躲生、超生现象禁而不止等,使全县计生工作发展不稳定、不平衡。在新世纪初,特别是我国加入 WTO 后,我县计生工作面临着新的机遇和挑战,如何适应市场经济体制,研究和遵循人口与计生工作发展规律,加快工作思路和方法的两个转变,以超常规措施有效控制人口过快增长,以创新的思路和办法提高整体水平,实现跨越式发展,是荔波县必须考虑和解决的课题。本人认为,荔波县计划生育工作,在当前和今后一段时期,要以改革为动力,以农村和流动人口管理为重点,紧紧围绕全面推行“村为主”这个主线,抓好控制人口过快增长,抓好工作水平的提高,把发展定位为“追赶



型”和“跨越式”，切实加大体制创新、科技创新和理论创新的力度，推动人口与计生工作取得突破性进展。对此，谈几点粗浅的想法：

### 一、以马克思主义人口理论为指导，加大计生宣传教育力度，努力提高生育文化水平，切实转变群众婚育观念

马克思主义人口理论提出并论证了一系列人口基本原理，科学地揭示了人口发展规律，指明了解决人口的根本途径，是我们正确认识各种人口问题的理论依据和实行人口控制、做好计划生育工作的指导思想。因此，抓好荔波县计划生育工作必须要以马克思主义人口理论为指导。从根本上讲，计划生育是一场移风易俗的思想革命，是社会主义精神文明建设的重要内容，只有不断提高全民族的思想道德素质和科学文化素质，才能使计划生育真正成为人民群众的自觉行为。目前，我县广大农村生产力还不发达，农民的整体文化素质不高，几千年封建社会遗留下来的传统观念影响还比较深，农民的生育愿望同国家对计划生育的要求存在着很多矛盾。这样我县计划生育宣传教育工作就显得十分重要，宣传教育要结合开展“婚育新风进万家活动”和布依族、水族、苗族、瑶族的特点，利用电影、电视、图片、文艺演出等各种形式，在乡村开展有针对性的专题宣传教育，围绕“晚婚晚育、少生优生、男女平等、生男生女都一样、女儿也是传后人等科学、文明、进步的婚育观念”这一主题，对群众进行人口生殖生理、晚婚晚育、少生优生、避孕节育等知识和国情、县情、乡情的宣传教育，进行计划生育政策法规的宣传教育，提高他们实行计划生育的主动性和自觉性，提高他们规范生育行为的能力，积极引导群众树立新的婚育观，提高生育文化水平。同时，

加强县、乡领导干部马克思主义人口理论教育,加强计生专职干部和志愿者国情、县情以及计划生育方针、政策、法规、婚育科学知识的宣传教育。努力建设社会主义人口文化和新型生育文化,逐步改变旧的婚育观念和习俗,转变群众落后的生育观念,树立实行计划生育新风尚。对在校学生也进行人口国情和青春期教育,使公民从青少年开始树立人口意识和正确的恋爱、婚姻生育观念。

## **二、审时度势,敢于突破旧模式,大胆探索新思路、新举措、新目标,推进跨越式发展**

当前和未来人口与计生工作的主要任务目标是稳定低生育水平,人口向零增长迈进。要实现这个目标,荔波县领导在思想观念上、思维定势上、工作方法上要有新的举措,创造性地结合本县、乡(镇)、村实际,发挥后发优势,思想观念和工作思路要冲破旧的束缚,以横向比较思维为主导,突破时空上别人走了多长我也走多长、不敢超前的观念的桎梏。要突破旧的模式,根据市场经济体制要求,敢于和善于总结创新,提出新的思路、新的目标,制定超常规措施,建立新的机制,工作措施上要敢于突破一般化,树立人有我有、人无我有、人有我新的观念。要大胆探索,结合县级机构改革,选派一些优秀大中专毕业生和机关人员充实到村级专抓计生工作,加强村级计生工作力量。同时,推进乡镇计生系统信息化建设,切实有效地解决普遍存在乡村管理服务网络断层和依靠突击活动为主的突出问题,推动管理现代化。

## **三、全面推行“村为主”管理,尽快实行计划生育村民自治、村民管理**

实行计划生育“村为主”管理,是计划生育工作的必由之路。

荔波县 90%以上人口分布在农村,村级计划生育工作是非常重要的,村级是计划生育的载体,是开展计生工作的前沿阵地,是计划生育基本国策的落实点。要真正实现计生工作重心转移到农村,责任落实到人,我们必须以村级为突破口和切入点。县、乡两级政府要增加经费投入,选派一些素质较好、能力较强、善于管理的大中专毕业生和机关人员到村抓计生工作。全面推行“村为主”工作,要重点考虑几方面问题,一是加强学习。分别组织村、组干部和群众学习领会上级有关“村为主”文件精神,统一思想,形成共识,结合实际,制定村级计划生育实施方案。二是加强领导。将敢抓、敢管计生工作、群众拥护的年轻同志选进村支两委班子,并将计生工作纳入对两委干部的年终考核,与报酬挂钩,明确村两委主要负责人及村专干、村中心户长、育龄妇女小组长的工作职责、任务和要求。推行月见面报告制度,定期听取本村计划生育工作情况汇报,研究、解决存在的问题和困难。三是健全组织机构。成立村级计划生育委员会和计划生育协会,主任和会长均由村主任担任,副会长由各村民组长担任、秘书长由群众推选敢讲、敢抓、敢管、在群众中威望高的年轻人来担任,协会成员由农户户主组成,在村级形成村两委、计生委、计生协会、妇联、团支部、民兵、学校、联防队和村民小组长、村民齐抓共管的新格局。四是建立健全规章制度。制定村规民约,真正实现计划生育自我管理、自我约束,有效控制村级计划外超生和外逃户超生,形成广大群众执行计划生育的自觉性。

#### **四、建立农村计划生育户激励机制和社会养老保险体系**

目前,荔波县还没有完善计划生育激励机制,没有建立起计划生育社会养老保险体系,这制约了计划生育工作的正常开展。

从我县实际出发,要运用经济杠杆和政策导向作用,对实行计划生育的家庭和晚婚晚育给予各种奖励、照顾和优惠,在住房分配、就业、困难救济、升学等方面都应对实行计划生育的群众给予照顾,在社会上形成实行计划生育光荣的新风尚。同时,县委、县政府要把农村医疗卫生和推进养老保险工作提上议事日程,要创造条件,大力发展农村医疗卫生事业。建立、发展、完善计划生育户养老保险制度,以应对“银发浪潮”的到来,实行家庭养老、社会养老、个人养老、企业养老等,实行县、乡(镇)两级财政专列保险资金制度,全社会多渠道筹资,明确党政机关干部、企事业单位出资为计生户进行养老保险,切实解决节育群众“老有所养”问题,解除群众实行计划生育的最大障碍——养老问题这个后顾之忧,以保证计生工作的顺利开展。

### **五、领导要重视、工作要到位、精力要到位、措施要到位、经费要到位,确保计划生育工作顺利进行**

计划生育工作是实现人口与经济、社会、资源、环境协调发展的关键。党政一把手要高度重视,要亲自抓、负总责,把人口控制计划纳入国民经济和社会发展的总体规划,列入党委、政府的重要议事日程,建立和健全人口与计划生育工作目标管理责任制,党政“一把手”要做到责任到位、精力到位、措施到位、经费到位、工作到位,要组织干部学习马克思主义人口理论,进一步提高对人口问题的认识。在思想上牢固树立人口意识、人均观念和人口、经济、社会、资源、环境协调发展的整体观念;亲自主持召开党委和政府会议专题研究计划生育工作,认真解决计生工作存在的困难和问题,保证投入必要的人力、物力和财力到位;负责组织实施,明确各有关部门在计划生育工作中的职责分工,协调督促计生、公安、民政、卫生、土管、建设、教育等部门齐

抓共管计划生育工作；抓人口计划和人口目标管理责任制的实施与考核，在党政干部的政绩考核、奖励表彰、提拔晋升中，要把计划生育作为一项重要的指标，坚决实行“一票否决”和“黄牌警告”制度，以增强各级各部门抓紧抓好人口与计划生育工作的紧迫感和责任感，保持一个抓好计生工作的氛围。

# 搞好计划生育 促进县域经济持续健康发展

——黔西县人口与经济协调发展的思考

黔西县人民政府副县长 李孝荣

计划生育工作的目标就是要达到控制人口数量,提高人口素质,改善人口结构,促进人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和可持续发展,为改革开放和现代化建设创造良好的人口环境。县域经济实力主要体现在:人均 GDP、人均财政收入、农民人均纯收入等几项指标。人口数量和人口素质直接影响一个县的经济实力和持续发展。因此,在市场经济体制下,研究和遵循人口与计划生育规律,加快工作思路和方法的两个转变,以超常规措施控制人口数量,以创新的思路和办法提高人口素质,促进经济持续健康发展,是黔西县当前和今后一个时期必须解决的理论和实践问题。

经济社会的发展需要适宜的人口环境,包括适当的人口数量,良好的人口素质,合理的人口结构。在近 30 年的时间里,按照邓小平人口问题是战略性问题的思想,坚持具有中国特色的“三三三二一”人口与计生工作道路,黔西县人口控制取得了一定成就,人口再生产类型正逐步从“高出生、低死亡、高增长”向“低出生、低死亡、低增长”转变。但由于人口基数大,人口结构

不合理,经济基础薄弱,文化落后和地域条件,尤其是在实践中不同程度存在的忽视人均观念,忽视计生工作规律的原因,黔西县人口与计划生育工作仍处于“三高—低”的状态,直接制约着社会劳动生产率的提高和经济发展的速度。

## 一、黔西县人口与计划生育工作的成就及现状

自 1973 年开始实行计划生育以来,黔西县已婚育龄人口正处在由第二次人口出生高峰期影响而形成的第三次人口出生高峰时期。由于党政高度重视,工作措施得力,工作思路清晰,计生工作队伍付出艰辛的努力,在人口控制上取得了一定实绩。

1.有效控制了人口增长过快的势头。人口出生率由 1973 年的 39.6‰下降到 2001 年的 18.29‰,死亡率从 1973 年的 8.5‰下降到 2001 年的 7.24‰,人口自然增长率从 1973 年的 31.1‰下降到 2001 年的 11.05‰,基本实现人口再生产类型的转变。

2.为全县经济持续健康发展和人民生活水平的提高创造了条件。1973 年以来,累计少生了 20 多万人。按历年当年价格计算,就为社会和家庭节约(0~16 岁)抚养成本 43.786 亿元。为社会节约了大量消费基金,增加了用于发展生产的资金,提高了原有人口的生活水平。

3.妇女生育水平大幅度下降,总和生育率降低到 2.2。

4.减少了总人口数量,提高了人均 GDP、人均财政收入、农民人均纯收入,促进了综合国力的提高。

5.提高了人均资源占有量,有利于保护自然资源,为经济社会的可持续发展奠定了基础。

尽管取得了一定的成绩,但在新的世纪、新的形势下,黔西县人口与计划生育工作面临的形势依然严峻,任务十分艰巨。

1.控制人口过快增长的任务十分艰巨。从人口生产规律来看,黔西县还处于第三次生育高峰刚开始下降的阶段,加之县内人口基数大,因此,人口增长的惯性很大,对资源、环境、经济社会的协调发展继续形成巨大的压力。

2.降低生育水平的任务十分艰巨。一是生育总量过大,每年自然增长在1万人以上。二是目前生育水平不稳定,主要是群众的生育意愿和生育政策之间的差距仍将长期存在。

3.控制计划外生育的任务十分艰巨。从2001年度调查结果看,黔西县人口与计划生育工作仍处于“三高一低”状态,多孩率和计划外生育率仍然较高,每年仍有近3000个计划外二孩和多孩出生。说明经常性工作落实不到位,控制能力低,计划外生育仍是黔西县计生工作中的主要矛盾。

4.基层基础工作十分薄弱。黔西县“村为主”工作才起步,工作机制还在逐步探索 and 实践中,计划生育工作的主要任务,仍由县乡两级承担。在加强村级管理和服务上,还需要进一步完善经常性工作机制、综合治理机制、利益导向机制和依法行政工作机制以及目标管理责任制。

## 二、黔西县人口对经济发展的制约

主要有以下几个方面:

1.人口数量方面:人口规模偏大,降低了人均GDP和人均纯收入,经济的增长被增长的人口吃掉了。1999年,黔西县地方财政收入居全省第18位,而人均地方财政收入居全省第54位;粮食产量居全省第10位,而人均粮食产量居27位。人口过快增长,耗费大量资金,制约经济发展。人口每增长1%,就需要4%的国民生产总值去支撑。经济的增长除了支撑新增人口外,就只能维持原有人口正常生活和生产了,从而推迟了产业结



构升级。我县人口密度已达每平方公里 310 人,比全国人口密度高出 138%,比贵州省的人口密度高出 43.5%,比毕节地区人口密度高出 21%。过大的人口密度,降低了人均资源占有量,相对于脆弱的生态环境,压力很大。

2.人口素质方面:邓小平同志在 1985 年 5 月全国教育工作会议上指出:“我们国家国力的强弱,经济发展后劲的大小,越来越取决于劳动者素质,取决于知识分子的数量和质量。”人的素质包括文化科学素质、思想素质、身体素质等方面,人口素质和劳动力素质的高低制约着经济发展的速度和质量。尤其是人口文化科学素质,在经济发展中起着较大的推动作用。它通过向社会提供一支第一流的科学技术队伍,保证生产技术的不断革新和科研成果的突破,保证社会生产持续高速增长。通过向社会提供一支经济管理人员队伍,保证经济运行中人力、财力、物力的最优组合和充分利用,取得最大效益。从“五普”结果显示,我县文盲半文盲率高达 17.52%,而接受大学教育的只占 0.53%,接受高中教育的也仅占 3.09%,专业技术人员很少,受教育年限低,直接制约着劳动生产率水平的提高。

3.人口结构方面:人口年龄结构不同,对经济发展的制约也不同。黔西县“五普”结果显示,65 周岁以上老龄人口占 6.01%,15 岁至 64 周岁的人口占 62.76%,0 至 14 周岁的人口占 32.23%,由此看出,我县人口年龄结构较轻,意味着人口增长惯性要持续较长时间,人口增加势头较猛,不利于经济发展。

人口城乡结构不合理。黔西县城镇人口只占 13.18%,偏低了,制约着人均国民生产总值的贡献份额。

人口产业结构不合理。人口产业结构和职业结构,既是经济运行的结果,也是影响经济发展的重要因素。2000 年,黔西县从业人数为 420971 人,其中第一产业 296001 人,占 70.3%,第

二产业 35865 人,占 8.5%;第三产业 89105 人,占 21.16%。一产人多,二产、三产人员较少,农业产业比重过高,二、三产业比重较低,导致劳动人口每年新创造的价值较少,无法推动国民生产总值快速提高。

### 三、黔西县人口与经济协调发展的对策建议

马克思主义认为,经济发展对人口变动起着决定性作用,人口的变动又反作用于经济发展,对经济发展起促进或迟缓作用。当人口数量、质量和结构适应经济社会发展要求时,将对经济社会发展起促进作用。反之,将起到延缓作用,甚至造成经济社会发展的停滞与破坏。面对新的形势,立足县情,必须扎扎实实抓好计划生育工作,为经济社会持续健康发展营造良好的人口环境。

1. 坚定不移地贯彻执行省委八届五次全会作出的《关于加强人口与计划生育工作严格控制人口过快增长的决定》的精神,认真落实《关于在全省全面推行计划生育“村为主”的意见》,切实解决计划生育管理服务断层,依靠突击手段抓计划生育工作的问题,扎扎实实推行“村为主”。

2. 正确处理经济发展与人口、资源、环境的关系,把人口问题摆在可持续发展战略的首要位置,使经济社会的发展既满足当代人的需要,又不对满足后代人的需要构成危害。

3. 在严格控制人口数量的同时,必须努力提高人口素质。提高人口素质,首先要从提高出生人口素质做起,出生人口素质是人口综合素质的基础。其次是实行科教兴国战略,大力发展教育事业,提高人口综合素质,增强科技创新能力。

4. 坚持走综合治理人口问题的道路。各级党委、政府要树立起人口、经济、社会、资源、环境协调发展的整体观念,将解决

人口问题同发展经济、扶贫开发、资源合理利用、环境保护、普及教育、改善医疗卫生条件等结合起来,努力形成各有关部门齐抓共管计划生育的良好局面。

5.坚持以人的全面发展为中心的原则。坚持以人为本,以人的全面发展为中心,改革和完善计划生育管理,把宣传教育、综合服务和科学管理有机结合起来,拓宽服务领域,改进服务态度,提高服务质量,满足人民群众日益增长的计划生育和生殖健康的需要。

6.切实加强党和政府对人口与计划生育工作的领导。党和政府的领导是做好计划生育工作的根本保证。一是要把做好人口与计划生育工作,摆到可持续发展战略的首要位置,坚持党政一把手亲自抓,负总责,切实做到责任到位、措施到位、投入到位。二是要加强对计划生育工作人员的教育、培训,提高他们的政治、业务素质 and 职业道德水准,增强他们的法制观念、群众观念和服务观念、理解人口与经济、社会发展的辩证关系,牢固树立人口意识和人均观念。三是要选拔优秀人才充实计划生育工作队伍。四是要坚持和完善人口与计划生育工作目标管理责任制,坚决落实“一票否决”制度。

新世纪,计划生育工作既有新的机遇,又面临新的挑战。只要我们以对党和人民利益、对子孙后代高度负责的精神,保持清醒的头脑,坚持科学的态度,结合本地实际,按照追赶型和跨越式发展思路,真抓实干,创造性地做好人口与计划生育工作,一定能为经济社会发展营造一个良好的人口环境,促进人口与经济持续健康地发展。

# 审时度势 求真务实 实现人口与计生工作跨越式发展

习水县人民政府副县长 杨安萍

人类发展已经进入 21 世纪,科学技术发展日新月异,经济社会快速健康发展,社会文明进步程度日益提高,新的生育文化得到拓展。控制人口增长,提高人口素质,实现人口与经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展已形成共识,并成为世界各国的共同选择。我国早在 20 世纪 70 年代就高度重视人口与发展的问題,将人口与发展作为国民经济和社会发 展总体规划的重要组成部分,始终强调人口增长必须与社会发展相适应,与资源利用和环境保护相协调。通过近 30 年的努力,我们探索出了一条具有中国特色的综合治理人口问题的道路,逐步形成了适应市场经济要求的人口调控体系和计划生育工作管理体制,人口过快增长的势头得到有效控制,实现了人口再生产类型从高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变,有力地促进了我国经济发展和社会进步,计划生育政策也逐渐为 广大群众所理解和接受,有计划地生育也成为越来越多群众的自觉行动。但是,我国是一个拥有 13 亿人口的大国,“人口多,底子薄,人均资源相对不足”是我国的基本国情,人口数量的继续增长和人口总体素质不高的现状与科学技术迅猛发展的要求不相适应,面对国际政治多极化、经济全球化和 社会信息化的

形势,给我国人口发展问题带来了较大压力。同时,我国申奥成功,加入 WTO,亚太经济首脑非正式会议在上海召开,又给我国人口与发展带来了新一轮的历史机遇,可谓希望与困难同在,机遇与挑战并存。一方面,我国改革的全面深化和第三步战略目标的实施,以及依法治国方略和以德治国理念的统一,对新时期人口与计生工作提出了更高要求。另一方面,我国人口与发展的矛盾依然突出,稳定低生育水平任务十分艰巨,如何抢抓机遇,审内向外,驾驭新一轮人口与计生工作发展主动权,尽快缩短差距,强行与国际接轨,实现人口与计生工作跨越式发展是摆在我们面前值得思考和研究的问题。

我县是一个不沿边不靠海的山区内陆大县,与四川的古蔺、合江,重庆的綦江、江津接壤,面积 3127 平方公里,森林覆盖率达 42%,总人口 67.18 万人,人均占有可耕地面积 0.7 亩,人均纯收入 1280 元,人均占有粮食 511 公斤。“九五”期末,人口自然增长率 11.5‰,与“八五”期末相比下降 8 个千分点;计生率 89.9%,比“八五”期末上升 13.9 个百分点,5 年间少生人口 5.5 万人,两个人均水平得到较大提高。纵向比,我县人口与计生工作有了较大进步与发展,横向比,与先进地区工作水平存在一定差距,特别是离省、市的要求差距较大。近年来,县委、县人民政府对人口与计生工作十分重视,加强了领导,研究出台了一系列有利于推动计生工作的强硬措施、政策。在高压之下,乡镇领导“计生工作这根弦”绷得很紧,一年都在疲于奔命,而工作效果恰恰相反,事倍功半,如出生人口统计存在漏报、虚报现象,计划内二孩计生率偏低,多孩出生仍然偏高等,通过深入基层反复调研表明,造成工作被动的原因有以下几个方面:

1. 客观上,习水是一个地处边远的山区农业县,群众生产、生活、生存的环境较为恶劣,经济发展相对滞后,群众受教育的

年限偏低,旧的传统观念在群众中占了一定的比重,工作基础薄弱,群众新的生育意识还未广泛树立起来。

2.工作思路缺乏前瞻性,方法简单粗暴,没有认真研究适应社会主义市场经济体制下的计生工作新措施,就计生而抓计生工作,仍依靠行政命令,重处罚、轻服务的单一手段去开展工作。

3.政策宣传、法制教育、广泛发动群众工作差。群众对计生政策、法规仅仅停留在一知半解,合意的就执行,不合意的坚持抵制,法制观念淡薄,顾全大局性差,缺乏计划生育主人翁意识,抵触情绪大而导致工作阻力增大,难度明显提高。

4.社会保障、生殖保健、服务工作未跟上,利益导向机制未建立。一是对农村有女无儿户的孤寡老人缺乏养老保障服务,一旦女大外嫁,生活、生存能力相对薄弱,产生负面影响大。二是生殖健康服务水平低,婴儿死亡率偏高,子女生存保险系数偏低。三是对计划生育有贡献的群众兑现奖励政策不力,缺乏利益导向,造成不生儿子不罢休,生了儿子又生“保险子”的超胎生育现象。

5.基层工作基础差,计生网络断线,工作断档,形成“上层抓得紧,中层忙得慌,基层拣得闲”的倒三角管理格局。“基础不牢,地动山摇”,村一级这个前沿阵地不得力,计生网络组织不健全,村民自治意识差,这是造成工作总体水平上不去的关键所在。

我作为一个分管计生工作的副县长,参加了由省委组织部、省计生委、省委党校联合举办的县级党政领导人口理论培训班为期一周的学习,对马克思主义人口理论有了更进一步的认识和理解,对国际国内人口与发展形势有了一定的了解,对人口与经济、社会、资源、环境协调发展和可持续发展有了新的认识,人口与计生工作的责任感、使命感增强。在此,对提高我县人口

与计生工作整体水平,快速追赶实现跨越式发展谈一点自己的看法:

1.必须要以马克思主义人口理论作指导,对人口与发展进行辩证思考。人口是社会存在和发展的首要前提,人口的存在、发展和变动是以物质资料生产为基础的,取决于社会生产方式,即生产力、生产方式决定人口。人口的发展变化必须要随社会历史环境的发展变化而发展变化,不同的社会生产方式有着不同的人口再生产模式和人口增长规律,人口增长与经济社会发展相适应,与资源环境相协调,是一切社会都必须遵循的基本原则,也是实现可持续发展必须的基本条件。因此,我们在工作中不能就人口问题谈人口,就计生而抓计生,必须要在发展经济的同时,重视人口控制,在抓控制人口数量的同时重视人口素质的提高,在发展生产的同时重视资源环境保护。要千方百计地发展经济,改善人民的生活、生产条件,努力控制人口过快增长,为西部大开开发营造良好的人口环境。

2.夯实“五个一”基础工作,实现真正意义上的“村为主”。村级组织是党的一系列方针政策贯彻落实的落脚点,是控制人口过快增长的前沿阵地,是解决人口问题的源头。对家庭情况最为了解的是村一级组织,邻里关系的协调处理在村一级,群众朝夕相处的干部是村一级,因此,村一级组织对人口与计生工作的作用不能低估,要提高人口与计生工作的整体水平,关键在村。为了充分调动和发挥村一级组织的积极作用,变被动为主动,实现要我抓向我要抓、我能抓转变,除提高村一级干部报酬、建立激励机制外,更主要的是夯实“五个一”基础,建立行政管理约束的工作机制:

(1)明确一个目标。根据省、市、县“十五”人口发展规划要求,结合乡镇、村(居委会)人口状况科学确定远期和近期工作目

标,杜绝因指标过高而丧失积极性,产生畏难情绪,指标过低而缺乏压力甚面产生自满,一旦目标确定,必须努力实现。

(2)选好一个班子,这是“村为主”得以实现的关键所在。在村级组织建设中,必须要把敢不敢抓、会不会抓、能不能抓计生工作作为选拔任用村两委负责人的依据。要把思想政治素质好,工作作风过得硬,热爱计生工作,群众拥护信任,有一定文化知识水平的年轻同志选进村一级班子,以增强村级班子的战斗力和凝聚力。

(3)织牢一张网络。人口问题必须要通过综合治理,除各级各部门的支持、配合、协同作战外,还必须要建好县、乡、村“三级五层次”的工作网络。县建有业务技术宣传指挥系统,发挥县级的指导作用。乡、镇建有行政管理、业务督查、技术服务机构,考核督导到村,切实负起人口控制、目标管理责任。村有经常工作队伍,充分发挥村级计生协会作用,随时掌握育龄妇女流动情况、生育节育情况、生殖保健情况、思想动态情况等,做到政策宣传到户,服务管理到人。组有计生组长,做好上传下达,信息反馈;户有联户中心户长,负责联系户的监督,形成完整的工作网络体系,使组织不断层,工作不断档。

(4)建好一个阵地。本着软件从硬,硬件从实原则,采用多形式、多层次、多方筹措经费,搞好基层基础设施建设,结合村人口学校、农业技术推广、党建工作等,建立计生服务到家工作阵地,达到有人办事,有人办公,生育、生产、生活一齐抓,经济发展,人口控制同步要求。

(5)完善一套制度。即在推广余庆“四八四三”制度基础上,结合本地实际,本着有利于人口与计生工作的开展,寓管理于服务之中,以制度约束辅以激励机制,切实转变村一级干部的思想认识,使之把人口与计生工作放在心上,拿在手上,落实到行动



上。

3.建立一支高素质专职工作队伍。必须要下功夫,花大的力气,选拔、培养、建设一支适应新时期人口与计生工作的专业队伍,对计生工作人员实行有计划的培训,提高他们的两个素质,还要有与时俱进的意识,艰苦奋斗的贡献精神,跟上时代发展要求。深化计生队伍人事制度改革,建立竞争上岗、优化组合的用人机制,努力铸造一支有专长、善管理、能驾驭全局的计生队伍。

4.把工作切入点放在对群众的宣传教育、生育观念的转变、优惠政策的落实、养老保险制度的建立上,切实搞好计生政策法规的宣传,做到广泛深入,使政策深入人心,从根本上解决群众的认识问题,狠抓生育文化建设,彻底摒弃旧的生育观念,让群众当计生工作的主人。抓根治源,建立利益导向机制,让群众享受实行计划生育在经济、政治上的优先优惠,彻底解决群众的后顾之忧,促进群众生育观念的转变,提高群众接受计划生育的自觉性。

5.依法行政,严格执法,依法管理计划生育,克服法外特权思想。切实转变工作方法,积极推进以技术服务为重点的计划生育优质服务,努力创造条件,积极稳妥地启动避孕节育措施“知情选择”、出生缺陷干预和妇科病普查普治为重点的“三大工程”。

6.加强流动人口的计生管理,采用城乡联动,城市社区整合,共同管理,联户担保,信息反馈,全方位服务等符合市场经济条件下的流动人口计生综合治理路子,切实强化流动人口的计生管理和服务。

总之,人口问题是社会主义新阶段长期面临的一个重大战略问题,是制约我县经济和社会发展的关键因素,控制人口数

量,提高人口素质,是实现我国社会主义现代化建设宏伟目标和可持续发展的重大战略决策。21 世纪,我国人口与计生事业发展面临新的挑战 and 机遇,任重道远,光荣而艰巨。我们必须审时度势,只争朝夕,求真务实,实现计生工作跨越式发展,为稳定我国低生育水平作出积极的贡献。

# 与时俱进 更新观念 努力开创新时期计划生育 工作新局面

都匀市人民政府副市长 谷 华

严格控制人口增长是我市面临的一项重要而紧迫的任务。能否有效控制人口增长,提高人口素质,关系到我市经济与社会的进一步发展,关系到跨世纪人口发展目标的顺利实现。都匀是黔南布依族苗族自治州的首府,贵州省的南大门,大西南出海通道的前沿重镇,辖 20 个乡镇、3 个办事处,总人口 48 万,其中布依、苗、水、侗等 30 多个少数民族占总人口 65.6%。近年来,都匀市计划生育工作在州委、州政府和州计生局的领导及指导下,认真贯彻中央《决定》和贵州省政府八届五次全会精神,始终把人口与计划生育工作与经济工作摆在同等重要位置,把深入开展“三个代表”重要思想学习教育活动与推进计划生育工作结合起来,围绕目标,制定措施,狠抓落实。经过全市人民的艰苦努力,我市计划生育工作连续多年被评为省、州先进。随着中国加入 WTO 及西部大开发进程加快,我市的人口与计划生育工作在取得成绩的同时,也面临着严峻考验。因此,面对新形势下的人口与计生形势,积极探索一条具有都匀特色的计生综合管理路子,巩固和发展我市计生工作成果,对于完成 20 世纪末到 2010 年控制人口的目标,促进两个文明建设具有十分重要的意义。

## **一、基本思路和总体目标**

都匀市区距省会贵阳 143 公里,西部铁路纵干线之一的黔桂铁路及贵新高等级公路贯穿全境,是贵州省大西南乃至整个西部重要的南下大通道。具有较明显的区位优势和竞争优势,经过 50 年的建设和发展,特别是改革开放以来,我市经济社会不断发展,综合实力明显增强,已初步形成了较为完整的国民经济体系。但是,由于历史、自然等多种因素的影响,我市人口与计划生育工作存在不少问题,仍有待加强,如果对此问题不加以重视,必将给今后我市经济建设、社会发展和人民生活的改善带来极大的压力和困难。

我市计划生育工作正处于一个重要的改革与发展时期。因此,今后一个时期,我市计划生育工作的基本思路和总体目标是:以邓小平建设有中国特色社会主义理论和江泽民“三个代表”重要思想为指导,坚持人口与经济、社会协调发展和持续发展的战略,坚持全心全意为人民服务的宗旨,在全州率先实现计划生育工作思路、工作方法的“两个转变”,改革、完善管理体制,加强、充实基层基础工作,努力深化宣传教育,逐步扩大服务领域,不断提高管理水平和服务质量,使我市计划生育工作与改革开放和社会主义市场经济体制相适应,与广大育龄群众不断增长的需求相适应,以期稳定城市人口的低生育水平,提高人口质量,改善人口结构,促进人的全面发展和家庭的文明幸福,为我市的经济建设创造良好的人口环境。

## **二、值得注意的问题**

2001 年我市人口出生率控制在 13.02‰,自然增长率控制在 7.03‰,计划生育率达到 93.15%,计划外多孩率控制在

2.24%，二孩计划生育率达 89.06%，连续十年被评为黔南州人口与计划生育工作先进单位。但从我市实施计划生育工作的历史来看，我市的低生育水平在一定程度上是依靠行政制约措施实现的。如果放松计划生育工作或者对某些问题处理不当，妇女生育水平仍有可能出现不正常的回升。我们必须高度重视当前计划生育工作面临的新情况、新问题，进一步做好我市计划生育管理工作。

——科学管理和决策水平有待提高。根据中央《决定》以及中共贵州省委《关于加强人口与计划生育工作严格控制人口过快增长的决定》要求，在计划生育工作中，各级党政领导必须亲自抓，负总责。这就要求各级领导必须依据人口与计划生育的总体目标，理清工作思路，建立一套完整的计划生育内部调控机制、依法管理机制和以人为本的社会保障、优质服务机制，配套出台各项有利于人口与经济、社会、环境、资源相适应的政策、措施，依法管理计划生育，规范群众的生育行为和管理服务行为。

——人口与计生宣传工作应加强。在民族地区，部分群众封建意识还很浓厚，加上经济、文化、教育、社会保障各方面的制约和影响，其生育意愿与国家计划生育的要求还存在较大差距，要使计划生育变为他们的自觉行为，不是一朝一夕之事，需要计划生育工作者去做大量、细致的宣传说服工作，从思想、观念上引导他们逐步树立新型生育观念。

——流动人口管理措施要完善。城市规模扩大，流动人口的大量增加，在城市开发建设、旧城改造的过程中一大批居民处于人户分离状态，这都加大了计划生育工作难度，致使计划生育工作任务越来越繁重。

——计生服务管理质量要提高。随着群众的生活水平和文化素质不断提高，城市居民对避孕节育、优生优育的需求也越来

越高。而目前我市计划生育的宣传教育、技术服务以及管理方法还存在着一些薄弱环节和亟待解决的问题,不能满足人们的需求。

——社会保障制度应健全。计划生育工作的难点重点在农村,而农村的难点重点集中在有女无儿户家庭,其中 95% 往往存在着潜在的超生隐患。只有多渠道筹措资金,为农村独生子女户和二女结扎户办理养老保险,才能解决他们的后顾之忧,激励广大群众走少生快富道路。

### 三、几点工作思考

#### 1. 健全和完善计划生育工作管理体制

总结多年来的实践经验,在人口与计生管理的系统工程中,我市计划生育工作应逐步建立“党政负责、部门配合、群众参与、优势互补、齐抓共管”的综合管理机制。

“党政负责”就是根据年初与州政府签订的人口目标管理责任书要求,市政府及时将各项指标分解到基层,并与各乡镇、办事处签订了系统目标责任书,市计生局与乡镇计生站签订了系统目标责任书,市政府对各乡镇、办事处实行党政和系统目标双向责任制管理,依据宪法和有关法律、法规,认真贯彻落实计划生育基本国策,担负起计划生育的责任。“部门配合”就是各乡镇、办事处对其所管辖的部门单位的计划生育工作提出明确的目标和要求,提供必要的条件,督促贯彻落实计划生育基本国策。这是多年来我市计划生育工作行之有效的经验。“群众参与”就是指要充分调动辖区所有单位和居民委员会的计划生育工作积极性,积极做好落实计生任务、检查监督和协调、服务等职能。“齐抓共管”就是要处理好各方面关系,在明确任务、各负其责的前提下,加强相互协调与配合。这是做好计划生育工作

必不可少的条件。

## 2. 坚持和完善人口与计划生育目标管理责任制

坚持党政一把手亲自抓、负总责,实行人口与计划生育目标管理责任制。在稳定低生育水平的前提下,把考核重点放在提高工作水平和服务质量上,把广大育龄群众对计划生育工作的满意程度,作为评价工作效果的一项重要指标。考核办法要简便务实,反对形式主义和弄虚作假。对一个单位、一个地区计划生育工作的考核采取平时检查和年终考核相结合的方法,做到了评估客观、准确、公正,并兑现奖惩。

## 3、进一步加强基层计划生育工作网络建设

各乡镇、街道办事处是做好基层计划生育工作的重要环节。各乡镇、街道办事处在实行人口与计划生育目标管理责任制的同时,应建立健全本辖区人口与训一划生育统计信息系统,做好计划生育管理与服务,落实计划生育政策;宣传党和国家的计划生育政策、法律、法规,开展人口与计划生育基础知识教育;查验本地流出和外地流入人员的计划生育证明,做好流动人口的计划生育工作;组织协调有关部门开展与计划生育有关的服务工作。

居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,有责任协助办事处做好以下工作:一是负责做好本居住地区不属于机关、团体、部队、企业事业单位的育龄群众的计划生育工作;二是与企业事业单位共同做好下岗人员的计划生育工作;三是与原居住地区共同做好暂住本居住地区人户分离人员的计划生育工作。要充分发挥工会、共青团、妇联等群众团体在城市基层计划生育工作中的作用,特别要重视和发挥计划生育协会组织群众自我教育、自我管理和自我服务的作用。要在集贸市场和流动人口集中的地方,在“三资”私营和个体企

业中建立计划生育协会,充分发挥其作用。

#### 4. 认真做好计划生育宣传教育和技术服务工作

计划生育是社会主义精神文明建设的重要组成部分。要根据党中央关于社会主义精神文明建设总的指导思想,把计划生育纳入社会主义精神文明建设的总体规划和部署之中,同各地广泛开展的各项群众性精神文明创建活动紧密结合,并作为创建文明家庭、文明单位、文明社区、文明城市的一项重要内容和重要考核指标,认真贯彻落实中宣部、国家计生委等 13 个部门联合发出的《关于进一步加强计划生育宣传教育工作的通知》,组织协调宣传、教育、广播电视、新闻出版、文化艺术,以及科技、卫生等有关部门,制定计划生育宣传教育规划,充分利用社会各方面的力量和大众传媒开展计划生育宣传教育。在思路、内容、方法、形式等方面要有新发展、新突破,要以开展“婚育新风进万家”活动为主线,做好计生宣传“五个到位”一是各级党政领导对宣传教育工作的首要意识到位;二是计划生育宣传品进村入户要到位,三是拓宽宣传领域工作要到位,四是树典型工作要到位,五是宣传经费投入要到位。

#### 5. 大力加强我市计划生育技术服务工作

卫生部门要协助计划生育部门加强对城市划生育技术服务工作的管理。计划生育部门的服务机构着重做好避孕节育、优生优育、生殖保健的宣传、咨询和指导、提供有关人口与计划生育的知识和信息等综合服务工作,并在医疗卫生机构服务覆盖不到或比较薄弱的地区和人群中开展节育技术服务。要不断提高技术水平和服务质量。在力所能及的范围内,可以适当拓宽服务领域,依法围绕生育、节育、不育开展有关的妇幼保健工作。计划生育部门要加强对计划生育技术服务工作的总体规划、组织协调和监督检查,充分发挥各方面卫生技术力量作用,共同



做好计划生育技术服务工作。要协调有关部门制定计划生育技术服务的工作职责、服务规范和考核办法,按国家有关政策规定,妥善解决从事计划生育技术服务的专业人员的职称、待遇等问题。

#### 6. 切实做好流动人口的计划生育工作

根据中央办公厅和国务院办公厅《关于转发〈中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见〉的通知》(厅字〔1995〕42号)精神,组织协调各有关部门实行领导、管理、公安、劳动、工商行政管理部门在审批办、理、查验有关证件时,要核查现居住地计划生育部门查验过的流动人口计划生育证明。对没有计划生育证明或没有查验证明的,公安部门在按规定办、理暂住登记、发放暂住证的同时,应要求其补办并通报当地计划生育部门;劳动部门暂不办、理流动就业证;工商行政管理部门对申请从事个体经营的,暂不核发营业执照。卫生、建设、民政等有关部门都要配合计划生育部门共同做好流动人口计划生育工作。各有关部门要建立协查、通报制度,或采取联合办公的形式,及时沟通情况,协调行动。

#### 7. 加大对计生“三结合”户的帮扶力度

2002年,都匀市要挤出资金,在市直部门和涉农部门帮助下,为计生户选择项目,从政策、资金、物资、技术等方面给予支持,在各乡镇帮扶户数80户,建立帮扶档案。侧重加大利益调节分量,逐步改变部分家庭沉溺于“多子多福、养儿防老”的现状,引导群众从关心自己利益得失上决定生育孩子的数量。例如在农村开展计划生育“三结合”帮扶工作,切实制定和兑现计划“三结合”优惠政策以及适应当前西部大开发调整农村产业结构新形式、新机遇,切实帮扶计生农户。

#### 8. 建设高素质的计划生育干部队伍

我市党委、政府应切实加强计划生育干部队伍建设,选派政治业务素质好、年富力强的干部到计划生育部门担任领导职务,把我市计划生育领导班子建设成为政治坚定、勤政廉洁、勇于改革、求真务实、结构合理、团结协作的领导集体;同时,选派懂政策、会管理、有文化、有能力、热心计划生育工作的同志到街道、居民委员会从事计划生育工作,努力建设一支思想好、作风正、懂业务、会管理的计划生育干部队伍。

通过改革,我市已逐步建立适应市场经济体制的计划生育管理体制,形成单位负责、各部门参与,以乡镇和街道为主体管理的新局面;逐步完善计划生育服务体系,形成各相关部门优势互补、密切协作的新局面;改进计划生育管理办法,逐步建立科学、合理的管理制度。

# 抓好“两种生产” 建设经济强区

六盘水市钟山区人民政府副区长 陆继斌

马克思主义关于“两种生产”的理论,揭示了人类自身生产和物质资料生产的历史作用及其相互关系。在马克思主义人口理论体系中,“两种生产”的理论占有十分重要的地位。“两种生产”的理论是我们科学地认识人口现象,揭示人口与社会发展之间的关系,指导和解决人口问题的重要理论武器,充分认识理解并运用“两种生产”的辩证关系指导我们的工作,对于我区抓好建设经济强区工作、实现可持续发展有着极其重要的现实意义。

社会发展的实质是人类利用物质资料 and 人类与物质资料二者之间相互促进、相互制约的动态平衡过程。马克思主义关于“两种生产”的理论,体现了物和人之间既对立又统一的辩证关系。在这个对立统一体中,物处于矛盾的主要方面,起主导作用。在社会物质生活条件中,只有物质资料的生产方式才是社会发展的决定力量。马克思主义唯物辩证法和历史经验告诉我们,是否正确地抓住和解决每个革命时期矛盾的主要方面,是关系到革命成败的重大问题。正如江泽民同志在庆祝中国共产党成立八十周年大会上讲话时指出的那样:“我国社会主义现代化建设取得了巨大成就,但我国还处于社会主义初级阶段,人口多、底子薄,经济文化发展很不平衡,生产力不发达的情况总体上还没有改变。不断解放和发展生产力,依然是我们长期的中

心任务。我们必须坚持不懈地发展先进的生产力。”江泽民同志指出了“我国正处于社会主义初级阶段,人口多、底子薄,经济文化发展很不平衡”的基本国情,抓住了“生产力不发达的情况总体上还没有改变”这一矛盾的主要方面,从而提出了“不断解放和发展生产力,依然是我们长期的中心任务”的结论。同时进一步强调必须坚持不懈地发展先进的生产力。

马克思主义认为,物质决定意识,经济基础决定上层建筑。在人类利用物质资源和二者相互促进、相互制约这一动态平衡过程中,充足的物质资源和发达的物质资料生产无疑对保障和提高人们的生存、生活质量具有重大的意义。因此,我们必须坚持以经济建设为中心,不断解放和发展生产力,为不断提高人类自身的生存质量打下扎实的基础。从可持续发展的角度来说,只有始终保持较快的经济增长速度,才能摆脱落后,消除贫困,走上富裕,才能不断满足人民群众日益增长的物质文化生活需要。经济是基础,是决定人口数量和质量的决定性因素。从经济发达国家和我国东部发达地区的经验来看,经济发展与人口控制之间呈正比关系。实现经济的持续、稳定发展,是实现可持续发展的重要内涵之一。对于正处在社会主义初级阶段较低层次的钟山区而言,只有经济快速发展了,综合实力增强了,才能更好地消除贫困,控制人口增长,发展教育事业和提高人口的科学文化素质;才能为解决好人口与计划生育问题提供更好的条件;才能提高全区人民的生产生活水平。也就是说,发展经济可以为人的全面发展提供良好的物质基础。

据有关资料统计,我国目前0—16岁孩子的抚养费,城市为9.30万元,农村为3.50万元,到2015年的抚养系数为38%。因此,我们要利用抚养系数很低的有利条件,加速发展经济,继续保护较强的经济增长速度。可以说,发展经济是解决好人口问

题的前提条件和基础。

钟山区是贵州西部六盘水市的一个城市工矿区,自 1988 年建区以来,区委区政府带领全区人民,认真贯彻执行十一届三中全会以来党的路线方针和政策,不断加快经济建设步伐,经济社会得到了全面发展。特别是近年来,我区被省委省政府列为建设经济强县(区)以后,紧紧抓住西部大开发的机遇,进一步找准自己的优势,提出了“巩固煤炭,改造铅锌,发展市场,调整结构,开发凤凰”的二十字发展方针,全区上下齐心协力,开拓进取,保持了国民经济的持续快速健康发展(2000 年钟山区国内生产总值增长率为 8.3%)。但是,与先进县市区相比,钟山区的发展与其所处的地位是不相称的。财政只是个吃饭财政,用于经济社会发展方面的投入少之又少,反映在人口与计划生育方面的投入更是微乎其微,计生系统的工作条件仍然没有得到根本改变,计划生育的基层基础建设亟待完善,人口与计划生育工作仍然处于举步维艰的阶段。

按照 2000 年的统计,全区农民人均耕地仅 0.4 亩,到目前为止,仍有 33220 人生活在贫困线以下。钟山区是典型的喀斯特山区,如果没有“三线建设”,这里仍然是一个边远贫穷、落后的高寒山区。对于生活在高山区、石山区、边远山区和少数民族聚居区的农民群众传统的“多子多福”、“传宗接代”、“宁愿饿肚子,不愿出门找钱,山上开荒,山下遭殃”等陈旧的思想观念和根深蒂固落后的生产生活方式,我们要按照江泽民同志在庆祝中国共产党成立八十周年大会上讲话时所要求的那样,既不能脱离实际地简单地加以排斥,也不能采取安于现状、保护落后的态度,而要立足实际、创造条件加以改造、改进和提高,通过长期努力,逐步使他们向先进适用的生产方式转变。通过转变他们的生产生活方式和宣传说服教育,达到转变生产、生活、生育观念

的目的,使经济得到发展,人口得到控制。

当前,我们要紧紧抓住国家实施西部大开发战略的机遇,以发展为主题,以结构调整为主线,以增加农民收入为核心,按照省委、省政府关于建设经济强县和抓好新阶段扶贫开发的“抓两头、带中间”的指导思想,加大加快退耕还林、产林结构调整、扶贫开发、建强项目的力度和步伐,充分发挥一切优势,走可持续发展的道路,采取超常规措施,赶超先进发达地区,提前实现中央扶贫开发规划纲要所提出的奋斗目标,超额完成省委、省政府下达给我区的各项建强指标,使我区的经济社会发展跃上新台阶,农村落后的生产生活方式和陈旧的思想观念特别是生育观念得到极大的改变。

发展经济、控制人口的最终目的都是为了实现人类的可持续发展,我们应该彻底抛弃“人口控制就是单纯的计划生育”的错误认识。马克思主义历来反对用孤立、片面的观点看问题。列宁同志曾说过:“要真正地认识事物,就必须把握、研究它的一切方面,一切联系和‘中介’。我们决不能完全地做到这一点,但是,全面性的要求可以使我们防止错误和防止僵化。”同时,在物质资料生产和人类自身生产这个对立统一体中,人类自身生产虽然处于矛盾的次要方面,但也起着不可忽视的作用。“两种生产”之间的辩证关系要求两种生产相互适应,协调发展。其真正涵义是指人口生产必须与物质资料生产在发展速度、发展规模、发展水平上按比例协调发展。它的主要内容是:(1)作为生产者的劳动人口数量、质量和构成,要与物质资料生产部门所提供的生产资料的数量、质量与构成相适应。(2)作为消费者的主体人口数量与消费水平,要与物质资料生产部门提供的消费资料的数量与构成相适应。(3)在人的生产与物的生产相适应的过程中,劳动再生产数量与质量同生产资料再生产规模与固定资产

增长速度相适应。当以上的比例适宜时,两种生产就能协调发展;如果以上比例失调,就会使物质资料生产的正常条件受到破坏。

马克思主义人口理论还认为:在一般情况下,人口对社会发展不起决定作用,但它可以促进或延缓社会的发展。这种延缓作用有两种情况:一个国家或地区,地多人少,人口数量相对不足,增长又缓慢,社会劳动力不能满足社会资源开发和利用的需要,这就会延缓经济的发展。当一个国家或地区人口基数过大,增长过快,不能充分吸纳劳动人口或者超量吸纳,人浮于事,不仅会造成社会生存资源的浪费,制约劳动生产率的提高,也会延缓社会经济的发展。对后一种情况应采取控制人口增长的政策,我国的情况正是这样,我区的情况更是这样。

可持续发展理论认为,经济增长不等于发展,同时单纯的增长和经济发展不能等同于社会的全面发展,发展是综合的发展。因此要坚持以人的全面发展为中心,不能以单纯的经济数量增长为满足。就我区而言,除保持较快的经济增长速度外,还必须通过严格控制人口增长,提高人口素质,调整人口结构,努力消除贫困,不断提高妇女地位,大力发展教育,建立和完善社会保障体系,规范人们对生存环境的利用行为等综合措施,以保证社会长期稳定和健康发展。同时,我们应该加大对计划生育经费投入的力度,从投入与产出比来看,投入控制人口的资金效益是很大的。据权威专家测算,投入1元的计划生育经费,可以获得78元的经济效益,可见其投资回报率之高。从这一点来看,投资计划生育即意味着投资经济建设。这是计划生育对社会发展贡献的又一方面。

从我区的实际情况来看,计划生育工作既要抓紧又要抓好。

之所以要抓紧,是因为:第一,我区的人口出生率、多孩率、

死亡率仍然比较高,计划生育率虽然达到 90% 以上,但很不稳定;第二,在农村由于传统观念的影响,加上当前农村生产力水平还很低,农民实行计划生育面临的一些实际困难还没有解决,农民的生育意愿与现行生育政策的要求还有一定距离,农村计划生育工作还处于艰苦的爬坡阶段;第三,镇乡办事处之间计划生育工作发展不平衡;第四,流动人口大量增加,使计划生育的管理难度加大,主要表现在流出人口鞭长莫及且不知去向,流入地的管理或未形成一个协调、高效的大环境,或与流出地之间还存在衔接上的问题;第五,人户分离的居民逐渐增多等。不言而喻,只要工作稍有松懈,人口管理就会失控。这就要求我们要树立强烈的人口意识,积极主动认真地做好控制人口数量,提高人口素质的工作。

之所以要抓好,是因为:人是社会生产和生活的主体,人民群众是历史的主人、自然界的主人,同时也是生育的主人。我们对人口增长实行严格的控制,完全是为了人民群众的根本利益,是一项造福于人民的事业,也是人民群众自己的事业。因此,我们要全面、准确地贯彻落实党中央、国务院关于我国计划生育工作的方针政策,按照“三个代表”的要求,向群众做耐心细致的宣传教育工作,提高他们的觉悟,调动他们的积极性,并为他们提供良好的服务,从而达到既严格控制人口增长,又密切党群干群关系的目的。

当前,我们要服从省委、省政府的统一部署,按照我省人口与计划生育工作为“追赶型”的定位和跨越式发展的思路,统一认识,将计划生育管理工作放在与经济工作同样重要的位置,采取超常规措施,敢于和善于总结创新,树立“人有我有,人无我有,人有我新”的观念并付诸实施,围绕落实“三为主”,推行“三结合”,把“两个转变”渗透到各项工作实践中,在努力提高计划



生育率的同时,切实把人口出生率、死亡率、计划外生育率降下来,使我区人口与计划生育工作跨入先进县区行列,促进建设经济强区工作顺利开展。

总之,我们要以“三个代表”为指导,抓住国家实施西部大开发战略的机遇,振奋精神,真抓实干,坚决克服经济工作和人口工作的“两张皮”,坚持“两种生产”一起抓,做到经济要上去,人口数量要下来,人口素质要提高,把我区建设经济强区工作全面推向新阶段。

# 推行计划生育“村为主” 工作应把握的几个关键环节

中共普定县委常委、县委办公室主任 马世权

省委八届五次全会召开以后,我省的计划生育工作重心逐渐转移到“村为主”上来,这是实现贫困山区计划生育工作从“突击型”向管理型过渡的有效途径,也是在计划生育工作中实践“三个代表”重要思想的具体要求。在各级基层党委政府和广大计生干部以及村级组织的努力下,基层的计生工作“村为主”已出现新的局面,收到初步成效,我省 2000 年人口出生率首次下降 0.56 个千分点。为了把这一工作抓实抓好,针对目前普遍存在的薄弱环节,在推进计划生育“村为主”工作中,还应把握好以下几个关键环节。

## 一、要有一个功能齐全的村级计生服务室

村级计生服务室是开展“村为主”工作的基本阵地,是“村为主”工作的必要基础设施。普定县在实施扶贫攻坚“九大工程”时,陆续建设了部分村级计生服务室。全县 326 个行政村已建村级计生卫生服务室 173 个,设有检查床、药品柜,配有办公桌设施的有 59 个。但配有妇检仪、B 超机的一个也没有。因此,县乡政府及村级组织有必要采取措施,配齐所有的专用计生室和必要的设备设施,“村为主”工作才有可靠的阵地,才能方便已

婚育龄妇女定期妇检,才能为妇女儿童提供必要的生殖健康和优生优育服务,也才有可能吸引和组织广大农民自觉地积极地参与到计生工作中来。

## 二、要有一个坚强的村级组织班子

“村为主”的实质和核心是全部计划生育工作的重心下移,以村党支部和村民委员会为主,承担和完成计划生育工作的各项任务 and 指标。但是从对普定目前农村的实际调查情况和省计生委提供的材料来看,能独立完成计划生育工作的各项任务 and 指标的行政村只在 30% 以内。大多数行政村的计划生育工作,还要靠乡镇组织专业计生队伍来推进和落实,仅普定县 11 个乡镇常年抓计生工作的专业干部职工就达 359 人。这是因为自 20 世纪 80 年代初期农村实行土地联产承包责任制以来,农民都处于分散经营状况,宗族宗教势力影响严重,农村的思想政治工作存在薄弱环节,加上我省大多数农村属于贫困边远山区,生产、生活、生存环境比较恶劣,农民的生育观念还受到旧的传统观念的影响。因此,必须依靠一个团结坚强的村级组织班子来保障开展计划生育“村为主”工作。村党支部、村民委员会软弱涣散,村民议事会、村计生协会不能正常工作,推行“村为主”工作的意图和愿望就会落空。实行“村为主”管理的目标、措施、制度等就会流于形式。

县乡两级党组织要结合今冬明春的村级组织换届选举工作,选好配强村党支部、村委会班子,要把敢抓会管计生工作当作推选村级主要负责人的首要条件。平时要把计生工作纳入对村级班子的考核内容,对班子建设出现问题的村,要及时指导及时处理,必要时进行届中调整。通过组织措施,使“村为主”工作确实成为村级组织的大事要事,保障“村为主”可靠地推进。

### 三、要有一个得力负责的村级计生专职干部

普定县近几年来,在接受上级检查时,一个突出问题就是“台账不清”,乡、村两级计生账表卡册出现呆卡死卡,漏统漏报、错登误登现象还比较严重。说到底就是计生工作底数不清,这种现象在全省也是一个普遍的问题。

总结分析,我们在计生工作中最大的教训就是在准确把握村级计生信息情报这一最关键的环节上出现了问题,缺少可靠的人员来为我们把握住人口出生、人口变动的第一道关口。计划生育最常规的几项工作,如组织已婚育龄妇女按时开展妇检工作、人口流出流入管理,人口出生或死亡登记,应术对象及时手术等等,就不可能及时准确进行。这必然会引起乡村计生账表卡册出现错乱,从而就从根本上影响整个计划生育工作的水平。

要扎实抓好“村为主”工作,必须下决心选准配强村级计划生育专职干部。村级计生信息情报和常规工作,必须有专人来抓专人来管。普定县有 39.5 万人口,育龄妇女群体占总人口的 25%,326 个行政村,平均每个村 1200 人,年均出生人口应在 20 人以内。如果有一个得力负责的村级计生专干,有一个天天都在村内走家串户开展计生工作的专职计生人员,完全可以准确地控制住农村的计划生育情况。

选用村级计生专职干部,应放宽视野,通过公开选聘竞争上岗的办法,选择热爱计生事业,有强烈的责任心和积极性,有初中以上文化程度,有一定医疗卫生知识的人来担任。根据普定的情况,我们可以从具备以上条件的村干部中选聘,也可以从近几年来未安排的大中专毕业生中选聘,还可以从返乡的初、高中生、复员退伍军人中选聘。解决了有人管事、有人办事的问题,计划生育“村为主”工作才能真正落到实处,计生工作才能步上

新的台阶。

#### 四、要有一定的经费作保障

在推行计划生育“村为主”工作中,解决了有人办事的问题后,还要重点解决有钱办事的问题。目前,普定县村级计生信息员的年补贴最高的不足 500 元,而且还不能正常兑现,稳不住这支队伍。村级计生专职干部的年收入,不能低于当地农民的年均纯收入。以普定为例,应当在 1200 元以上。普定县有 326 个行政村,按每个村级专干每年 1200 元计算,约需 40 万元。普定县约 40 万人口,2001 年县级财政列入支出预算的专项计生经费为 48 万元。按照省委要求,加上省、市的投入,完全可以保证全县每年最低开支 40 万元的需求。县乡两级要把有限的资金,用在计生工作的关键部位,用在保证兑现村级专职计生干部报酬的刀口上。

除了按月保障村级计生专职干部的工资报酬外,由于边远山区交通不便,信息传递缓慢,村级计生专干还可能面临意外的打击报复行为,可能会出现人身伤害及毁坏庄稼财物的个别现象。县级计生部门还应该筹措资金,为村级计生专干进行简易人身保险和财产保险。据保险公司提供的咨询资料表明,每人每年投入保金 100 元,就可以为本人或家人获得 3 万元的意外伤害赔偿保金。对家庭财产和农作物受到损坏的,由县、乡两级政府设立赔偿基金,计实赔偿。普定县开展计生工作以来每年出现人身伤害和毁损财产和庄稼现象没有超过五起。全县每年投入 5 万元,就可以为全县 326 名村级计生专干解除主要的后顾之忧。

在以上两项经费投入外,村级计生室的正常办公经费,如水电费、笔墨纸张费、常用药品费等,可以由镇计生部门进行保障。

## 五、要有一套可行的管理办法和规章制度

推行计划生育“村为主”工作一年多来,我们取得了一定成效。目前还存在的薄弱环节之一是我们出台的管理办法及相应的规章制度,与实际有脱节的现象和不完善的方面。从普定县的实际情况看,尽管到 2001 年 9 月底按上级要求已落实“村为主”的村达到了 176 个。但是,大多数村的村级报表还是由乡镇包村计生干部去做,省市关于“村为主”工作要求的基础工作和基本任务,主要还靠乡镇计生股站组织人员下去操作。“村为主”工作的作用还没有充分地发挥出来,需要我们在省市计生部门的指导下,综合全省各地(市)成功的经验和有效的做法,结合各县(区)的具体实际,制定出切实可行、便于操作、便于考核的办法和规章制度,使计划生育“村为主”工作实现经常化、制度化、规范化的目标。

首先,从制度建设来看,省、市、县计生部门都出台和制定了一系列“村为主”的工作制度。但有的制度,不要说由村一级来执行困难,就是县、乡两级落实起来,也有一定难度。制度不在多,而在于精,在于真管用有效能。制度太多太滥,反而影响村级组织和村级计生专干开展工作。第二,要理顺村级组织和村级计生专干的管理程序和职责。要按分级管理和分类指导的原则来开展工作。不能因推行“村为主”,就巴不得把县、乡计生部门的工作职责和职能都安排由村来执行和实施。村级组织和村级计生专干的职责,要与其权利、职能相匹配,过高了要落空,过低了又达不到期望的目标。总之,职责要具体,要符合村级组织的职能、符合村干部的实际能力和水平,否则,只能是上级部门的一厢情愿。第三,要理顺考核办法和管理办法。目前,涉及计划生育工作的村级组织有村支两委、村计生协会、育龄妇女小

组、计划生育联户中心户长、村计生信息员。实行“村为主”后，就计生专项工作来讲，村支两委在乡镇党委、政府领导下，接受乡镇计生部门指导，由乡镇党委、政府考核其工作实绩；村计生协会由乡镇计生协会进行指导；村级计生专干受乡镇计生股站的直接领导和考评，报酬由乡镇计生部门兑现。村支两委干部的报酬待遇由县乡另行统筹解决，不能用计生专干的工资支付支书、主任或其他人员的报酬。对村级计生专干要有易操作的考评办法，要做到赏罚分明，对不能履行职责的要及时调整。

抓准计划生育“村为主”工作的关键环节，让村级组织和村级计生专职干部的工作和待遇与其相关的责、权、利紧密挂钩，调动起他们工作的积极性，村级计生工作就能做到底数清楚，目标明确，处理及时，措施到位；就能避免过去那种盲目集中突击，应手术对象不清，出现大量行政违法行为，影响干群关系的被动局面，基层计生工作才能符合新时代、新环境、新条件的要求，在依法行政、优质服务等方面体现江泽民同志在“七一”讲话中强调的以德治国、与时俱进的光辉思想。

# 求真功 务实效 狠抓人口与计划生育工作

贵阳市白云区人民政府副区长 曾昭群

## 一、白云区计划生育工作基本情况

白云区有 5 个乡、4 个办事处,总人口 18.5 万人,其中流动人口达 2 万余人。2000 年 10 月至 2001 年 9 月全区共出生人口 2,078 人(其中男 1087 人,女 985 人,一孩 1701 人,二孩 375 人,三孩 1 人),年人口出生率 11.9‰(目标要求在 15.22‰以内),计划生育率为 98.8%,比 2000 年度的 98.17% 上升 0.63 个百分点。

全区有 100 个村(居),其中 88% 实现了“村(居)为主”管理。全区实现计划生育依法管理、村(居)民自治的村(居)占 40%,30% 的乡镇达到了优质服务示范乡镇标准。

区、乡(办)两级计生专职人员 95 人,大专以上占 61.54%;中专文化占 41.03%;全区有村(居)计生信息员 103 名,计生中心户长近 400 名。

在区委、区政府领导下,通过近年来的不断努力,我区计划生育的工作思路和工作方法发生了转变,广大干部群众对人口与计划生育基本国策的认识逐步深化,群众的婚育观念有了可喜的变化,群众自我管理能力明显增强,文明执法、技术服务水



平不断提高。其主要经验为：一是区乡党委、政府重视，把人口与计划生育工作放在突出地位。二是加强计划生育的宣传教育，同时努力提高服务水平。三是坚持规范管理，抓基层、打基础，加强计生队伍和网络建设。四是分类指导，以点带面，促进平衡发展。五是把宣传教育、综合治理和优质服务作为根本措施来办。

## 二、计划生育工作存在的主要问题

白云区的人口与计划生育工作虽然取得了一定的成就，但是，稳定低生育水平的任务仍然十分艰巨，在新的形势下，计划生育工作面临许多新的问题。

一是“村(居)为主”管理的基础不牢。少数村(居)两委领导班子对计生工作认识不到位，不熟悉情况，不敢管、不善管，怕得罪人，计划生育工作只停留在口头上或会议记录上。如都拉乡黑石头村，由于村两委主要负责人对“村为主”认识不到位，致使出现一些不应出现的问题。

二是计划生育工作责任机制有待进一步完善。有的乡(办)主要领导对计生工作的领导、督促、检查办度不够，未真正实施“一把手”工程，只局限于听取片面汇报，没有真正沉下去了解情况，没有及时身体力行解决出现的热点、难点问题，致使工作落实时措施不力，不到位，对上级检查靠“碰运气”应付。

三是计划生育工作队伍的政治、业务素质亟待提高。有些计生干部还存在不安心本职工作的状况。有的计生干部未摆正自己的位置，认为计生工作又苦又累任务重，无权无钱责任大，对自己的工作不负责任，抱着得过且过的态度，挖空心思调出计生部门。同时有的计生干部还存在方法简单、业务不熟、法律意识淡薄的情况。另外有的村(居)信息员素质不高，责任心不强，

工作主动性、独立性偏弱,过分依赖于乡(办)计生专干。有的中心户长有名无实,不能履行工作职责,致使信息网络不健全,导致信息渠道出现断档现象。

四是流动人口计划生育管理仍是计划生育工作中的难点。针对流动人口的流动性未能有一套规范的管理措施。乡(办)、村(居)计生人员对流动人口的情况掌握不够细,嫌麻烦,致使信息反馈不及时,导致出现问题才想法补救的情况。另外由于存在的一些违章建筑,使流动人口的计生工作难度增加。

五是农村计生户利益导向和激励机制还需进一步完善。农村独生子女户、双女结扎户养老保险未按要求办理,未达到老有所养的目的。原独生子女户、双女结扎户的子女办人身意外伤害保险,但投保额低,目前大多数计生户已没有继续投保。农村独生子女户、双女结扎户按时足额交纳农业税后,由乡政府按同等额度的50%给予奖励用于发展生产等优惠政策未认真执行。有的农村计生户在生产、生活上已有所提高,但有的干部认为“小富即安”,缺乏为他们锦上添花的意识。

### 三、2002年白云区计划生育工作的思路与对策

2002年白云区计划生育工作将以“三个代表”重要思想为指导,围绕一条主线(以抓“村(居)为主”为主线),坚持抓好两手(即一手抓控制计划外生育,一手抓优质服务),稳定生育水平,完善管理机制,提高服务质量,确保人口与计划生育工作各项任务指标全面完成,争取白云区人口与计生工作上一个新的台阶。

#### (一)进一步提高村(居)为主工作水平

“村(居)为主”工作,是计划生育的基础工作,网底打牢了,计生工作就有基本保障。2002年的计生工作,要下大力气围绕“村(居)为主”做文章,进一步夯实基础,打牢网底,全面完善和

提高“村(居)为主”工作,强化村(居)两委及村(居)委计生信息员的职责。

1.村(居)支书、主任是本村(居)计划生育工作的第一责任人,负责组织完成本村人口与计划生育工作的各项目标任务,要定期召开专题会议,研究解决计生工作中存在的困难和问题;要结合本村(居)实际,制定村(居)规民约;认真组织妇检,组织育龄群众参加优生优育、生殖保健学习,及时落实节(绝)育措施。

2.村(居)计生信息员要掌握本村(居)人口情况,建好、用活家庭人口档案和流动人口登记卡、账,对新婚、迁进、流入、流出、出生、死亡的要及时变动家庭人口档案,随时掌握人口变动情况,做好按期如实上报各种报表及信息反馈工作。信息员要为本村(居)群众提供宣传咨询服务,了解已婚育龄妇女的基本情况和计生户的生产、生活状况,为村(居)两委提供帮扶决策依据;要负责避孕药具发放,如实申报符合政策生育的人员名单,及时发放生育证;要定期召开育龄妇女小组长(或中心户长)会议,听取本组情况汇报,按时准确填报村(居)报告单。

3.育龄妇女小组长(中心户长)要掌握本组的育龄人口和流动人口计生情况,并通知育龄妇女按时妇检。要经常向本组育龄群众宣传计划生育方针、政策、法律、法规,带头并带领群众实行计划生育。

4.要充分发挥群众组织的作用,组织群众参与计划生育的民主管理和民主监督,依法维护育龄群众的合法权益,在计划生育、扶贫开发以及在社区发展、农村基层民主政治建设和社会主义精神文明建设中发挥积极作用。

通过强化村(居)两委及计生信息员、中心户长的职责,充分发挥群众组织的作用,进一步夯实基础、打牢网底,实现从“集中抓”向“经常扎实抓”转变,从“要我抓”向“我要抓”转变,形成多

数人管少数人的格局。

## (二) 大力加强计划生育优质服务工作

要坚持“以人为本”的服务思想,按照《关于开展创建“生殖保健优质服务示范乡(办)”活动的实施意见》,努力拓宽服务领域,大力推行优质服务,不断满足育龄群众日益增长的对优生优育、生殖保健、避孕节育以及对计生工作的需要。

1. 加强以宣传服务为先导,结合“三下乡”、婚育新风进万家活动以及利用人口学校、广播、录像、宣传栏和妇检日,加大优生优育科普知识的宣传力度,同时增强育龄群众的保健意识和自我保健能力。

2. 不断拓宽服务领域,把优质服务作为计划生育工作的根本措施。积极稳妥地推进避孕节育方法的“知情选择”;免费定期为常住人口和流动人口提供优质的妇科病的普查诊治,并结合查环、查孕进行查病、治病,并进行跟踪调查、服务;开展不孕症治疗服务;继续实施出生缺陷干预工程。

3. 不断提高服务质量。提高服务质量的重点是提高技术服务水平,切实抓好经常性的工作。以妇检为龙头,坚持定期检查和访视,加强孕前管理,做好避孕节育和生殖保健工作,搞好优生优育,降低新生儿出生缺陷发生率,提高出生人口素质。

4. 计划生育是一项复杂的社会管理系统工程,需要各工作部门的相互配合、相互协调,真正形成齐抓共管、综合治理的局面。公安、工商、建设、国土资源、民政、卫生、人事劳动、乡企、计生等单位在办理各种证照之前要查验办理人的计生执行情况,是流动人口的要查验计划生育审验证,认真执行“一证先行、无证否办”的原则。要认真落实公安、计生合署办公制度,严格实行登记建卡、定期检查。

## (三) 积极完善流动人口计生管理



文化上有提高。

2.认真落实有关计划生育户优先优惠政策。在落实的过程中通过奖励、优惠、扶持、补助、减免、保险等多种方法帮助实行计划生育的家庭增加经济收入,解决实际困难,提高社会经济地位,使实行计划生育的家庭得到多方面的优惠、优待和照顾,树立以计划生育为荣的社会风气。

3.加大对农村独生子女户、双女结扎户的帮扶力度,在项目、资金、建房、扩大生产、协调服务等方面要给予更多的优先和实惠,使他们的生产、生活锦上添花,要大张旗鼓地帮扶和宣传典型计生户。

#### (五)进一步加强计生干部队伍建设

1.从政治上、生活上关心计生工作人员。基层计划生育干部为落实计划生育基本国策默默奉献,甘于清贫,要切实维护他们的工作热情和积极性。第一,不断提高乡(办)计生办主任的政治待遇,把乡(办)计划生育办公室的工作人员纳入乡镇机关行政编制范围。第二,帮助基层计生工作人员解决工作、生活上的困难和问题,继续为基层计划生育工作人员办理养老保险和人身意外伤害保险,进一步强化其责任心和使命感,使广大基层第一线的计生干部以高度的责任感和全部精力投身于计生工作。

2.进一步加大对计生干部的培训力度。通过开设培训班和有计划地选送技术人员到上级技术部门进修学习,搞好学历教育,积极创造条件,鼓励和支持在职干部参加计生成人大中专培训,提高计生干部的文化素质和业务素质,以基层计划生育队伍整体素质的提高来带动和促进计划生育工作的不断发展。对不求上进、不思进取、达不到要求的人员,要进行批评教育,且坚决调离岗位,并通过招聘、调入等方式进行调整。

3.不断稳定和充实基层计生干部队伍,配齐配强业务熟的技术人员,积极补充医学专业的本科生或大专生进入计生服务队伍,不断提高计生队伍整体素质。

4.通过选聘关心计划生育工作的人员从事计生管理和服务工作,对年龄偏大、文化及业务水平较低的计生信息员要进行调整。要将有高中以上文化,并有一定工作能力,热心计生工作的年轻人充实到信息员队伍中来。要建立健全激励机制,并在原有的基础上适当提高计生信息员的生活待遇。

计生工作要把群众满意不满意作为衡量工作质量的标准。要努力改进工作作风和提高服务质量,不断夯实基础,创新机制,引导群众转变婚育观念,自觉实行计划生育。计生工作任重道远,我们有上级党委、政府的正确领导,有上级计生部门的有力指导,有广大干部群众的支持配合,有计生战线同志们的辛勤工作,白云区的人口与计划生育工作,一定会上一个新的台阶。